

Kunnskapsinnhenting til KVU

Oversikt over funn fra tre spørsmålsrunder i 2024, supplert med tall fra intervju og undersøkelser i 2025.

19. juni 2026

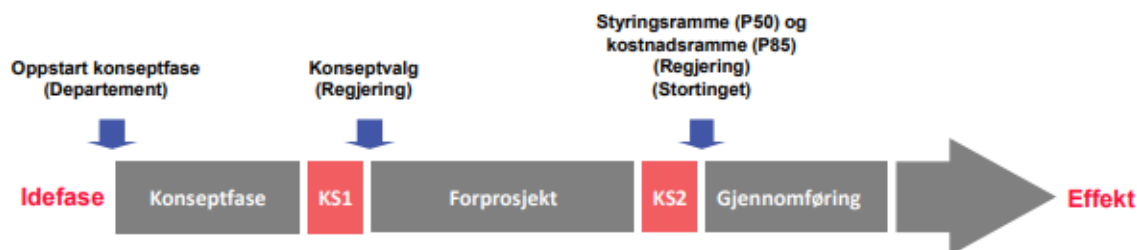
Innholdsfortegnelse

1 Innledning	4
1.1 Bakgrunn for KVVU-arbeidet.....	4
1.2 Tematikk i spørsmålsrundene	6
1.2.1 Første spørsmålsrunde – Hvem skal ha eID.....	6
1.2.2 Andre spørsmålsrunde – Hvem mangler eID?	7
1.2.3 Tredje spørsmålsrunde – Hvorfor mangler noen eID?	8
1.3 Oppsummering av kunnskapsinnhenting	8
2. Første spørsmålsrunde – Hvem skal ha eID	13
2.1 Rettstilstand – Utstedelsesfasen	14
2.1.1 Er retten til eID rettslig forankret?	14
2.1.2 Aldersgrense.....	17
2.1.3 Hvem gir eIDAS 2.0 rett på identitetslommebok?.....	22
2.2 Rettstilstand - Bruksfasen	29
2.2.1 Samtykkekompetanse	29
2.2.2 Inkludering.....	32
3 Andre spørsmålsrunde – Hvor mange har eID	36
3.1. Befolkningstall.....	37
3.1.1 Unge brukere	37
3.1.2 Eldre brukere	37
3.1.3 Utenlandske borgere eller personer med ulik tilknytning	38
3.1.4 Personer med funksjonsvariasjoner	44
3.2 Undersøkelser og tallgrunnlag	48
3.2.1 SSB «Bruk av IKT i husholdningene»	48
3.2.2 Digdir	49
3.2.3 Nasjonal digitaliseringsstrategi og eID-strategien	51
3.2.4 Forbrukerrådets «utenforskap i forbrukermarknadene»	52
3.2.5 Undersøkelse gjennomført av Finans Norge	52
3.2.6 Helsedirektoratet.....	52
3.2.7 Sivilrettsforvaltningens årsrapport	53
3.2.8 Innloggingsdata fra Helsenorge	53
3.2.9 Undersøkelse gjennomført av Blindeforbundet	54
3.2.10 Nasjonal kompetansetjeneste for aldring og helse	55
3.2.11 SINTEF "Digitalt ekskluderte i møte med et digitalt NAV"	55
3.2.12 Undersøkelse gjennomført av Direktorat for høyere utdanning og kompetanse.	55
3.2.13 Meld. St. 23 (2023–2024) - Finansmarkedsmeldingen 2024	55
3.2.14 Nordmenn og digital sikkerhetskultur – NorSIS 2024.....	55
3.2.15 Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM)	56
3.3 Loggdata fra ID-porten – Bruk av eID for innlogging via ID-porten	56
3.4 Hvor mange har problemer med å ta i bruk eID	65
3.4.1 Tallgrunnlag brukerstøtteordninger	66
3.4.2 Tallgrunnlag Kontakt- og reservasjonsregisteret (KRR)	67
3.4.3 Tilbakekalling av eID - Revokering	68
3.4.4 Andre undersøkelser.....	68
3.4.5 Alternativkostnad	72
3.5 Oppsummering spørsmålsrunde to.....	72

4. Tredje spørsmålsrunde - Hvorfor mangler noen eID?	74
4.1 Hvorfor mangler noen eID?	75
4.1.1 Kjente utfordringer og hindringer for manglende tilgang til eID	75
4.1.2 Identifiserte brukerbehov for manglende tilgang til eID	80
4.1.3 Hvilke brukergrupper opplever lignende utfordringer	83
4.1.4 Annen relevant informasjon som kan være relevant for utbredelse.....	88
4.2 Oppsummering spørsmålsrunde tre	91
Vedlegg.....	92
Vedlegg 1: Tabell over rettigheter – NOAS.....	92
Vedlegg 2: Oversikt innrapporterte utfordringer	94
Vedlegg 3: Bidragsyttere.....	96

1 Innledning

I andre halvdel av 2024 har Digdir invitert ulike virksomheter til å delta i en kunnskapsinnhenting i forbindelse med det forbedrende arbeidet til konseptfasen og påfølgende konseptvalgutredning (KVU) på eID-området i 2025.



Figur: Visuell fremstilling av statens prosjektmodell fra idéfase til effekt. Beskrivelse av modellen følger i tekst etter bilde.

KVU er en utredningsprosess som følger bestemte rammer etter statens prosjektmodell og benyttes av det offentlige ved planlegging av mer omfattende tiltak. I utredningen vurderes ulike løsninger og konsepter som skal løse bestemte behov. I modellen for statens prosjektmodell (over) kommer KVUen mot slutten av konseptfasen. Deretter skal det gjennomføres en ekstern kvalitetssikring (KS1), før det fattes et konseptvalg i Regjeringen. Etter et eventuelt konseptvalg vil et forprosjekt igangsettes, som følger opp av en ny ekstern kvalitetssikring (KS2) før investeringsbeslutning og kostnadsramme for et gjennomføringsprosjekt fremmes for Stortinget. Etter en eventuell investeringsbeslutning i Stortinget kommer gjennomføringsfasen hvor tiltak iverksettes.

I idéfasen, som omfatter det tidligste arbeidet, kan det være nødvendig å avklare ulike spørsmål, deriblant av juridisk art, som kan være med å sette rammene for den kommende konseptvalgutredningen. Ulike problemstillinger bør identifiseres, og det kan vurderes hvorvidt noe bør utredes nærmere. Idéfasen handler om å forberede en prosjektgjennomføring som vil strekke seg over flere år, og det kan komme flere utredningsløp underveis. Resultatet av idéfasen vil bli tatt med inn som en del av mandatet for konseptfasen.

For kunnskapsinnhenting er hensikten å skaffe et godt nok grunnlag i forkant av KVU-arbeidet, og påse at det er innhentet råd og innspill fra kompetansemiljøene innenfor sine saksfelt. Samtidig søker denne prosessen å ta hensyn til offentlighet og deltakelse, ved å invitere bredt fra offentlig og privat sektor, og at sammenstillingen av kunnskapsinnhenting offentliggjøres når den er ferdigstilt. Sammenstillingen sendes ut til de som deltar med innspill for kommentarer før publisering.

Det vil senere i utredningsarbeidet vurderes involvering av eksterne i andre roller, eksempelvis i en referansegruppe. Kunnskapsinnhenting er i denne omgang avgrenset til å svare ut enkelte spørsmål mens vi fortsatt er i idéfasen.

1.1 Bakgrunn for KVU-arbeidet

Ny [nasjonal strategi for eID i offentlig sektor](#) ble lansert av regjeringen 24. april 2023. Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet har, i samråd med Digitaliseringsdirektoratet og relevante virksomheter, vedtatt en [handlingsplan for oppfølging av tiltakene i strategien](#). I handlingsplanen fremgår det at følgende tre tiltak skal utredes samlet i en KVVU-/forprosjektprosess:

1. *Utrede hvordan eID på høyt sikkerhetsnivå kan gjøres tilgjengelig for flere*
2. *Legge til rette for at offentlig sektor evner å gjennomføre ID-kontroll digitalt og gjennom personlig oppmøte som oppfyller kravene til sikkerhetsnivå høyt for eID*
3. *Utrede grunnlaget for et markedsbasert samarbeid om kjerneinfrastruktur for utstedelse av eID til brukere*

Punktene tilsvarer tiltak 2 under mål 1, og tiltak 3 og 4 under mål 2 i handlingsplanen. Målet med arbeidet er å utrede hvilke konsepter som er best egnet til å oppfylle regjeringens målsetting på eID-området, særlig mht. utbredelse av eID på høyt nivå.

Videre er det kommet føringer for inkluderingsarbeidet gjennom den nylig vedtatte digitaliseringsstrategien, som passer godt med målsettingen i eID-strategien. For utbredelse på eID-området angis spesifikke mål:

Under kapittel 1, og underpunktet: «BEVARE TILLITEN, STYRKE INKLUDERINGEN OG SIKRE HENSYNET TIL BARN OG UNGE», er det satt som mål at:

Mål 2030: Antall personer over 12 år i Norge som har eID på høyt sikkerhetsnivå skal være 5 millioner. I dag er det 4,5 millioner.

Under kapittel 3, og underkapittelet 3.2.2 om «Et digitalt økosystem for samhandling og tjenesteutvikling» vil regjeringen blant annet:

- tilby alle en digital lommebok med eID på høyt nivå

Digitaliseringsstrategien angir at vi har 4,5 millioner brukere i dag. Noe mer konkret er dette angitt slik i eID-strategien (side 19):

Per 1. mars 2023 har BankID omtrent 4,4 millioner aktive brukere, mens Buypass og Commfides samlet har om lag 230 000 brukere på sikkerhetsnivå høyt. eID på sikkerhetsnivå betydelig er også godt utbredt, særlig blant unge. Per 1. mars 2023 har MinID i underkant av én million aktive brukere.

EU har lignende ambisjoner. EUs Digital Decade Policy Program 2030, etablert ved beslutning (EU) 2022/2481, danner deler av det politiske bakteppe for EUs mål om utbredelse. Her beskrives målene om at det innen 2030 skal være utbredelse av en pålitelig, frivillig, brukerstyrt ordning for digital identitet som er anerkjent i hele EU og som tillater brukerne å kontrollere egne data i møte med digitale tjenester. Målet for digital identitet (eID) er en dekningsgrad på 100%.

Med formål å nå ønsket dekningsgrad, pålegger EU alle medlemsland, gjennom eIDAS 2.0, å tilgjengeliggjøre minst en digital identitetslommebok nasjonalt. «Identitetslommeboken» skal være frivillig, gratis for alle både ifbm. utstedelsen og i

bruksfasen, og inneholde en eID på sikkerhetsnivå høyt, samt annen funksjonalitet slik som sikker deling av digitale bevis.

Arbeidet med digital identitet har også en side til bærekraftsmålene til FN, se særlig 16.9:

“Sustainable Development Goal Target 16.9 ("legal identity for all, including birth registration, by 2030") is key to advance the 2030 Agenda commitment to leave no one behind, and equally relevant is SDG 17.19 — support to statistical capacity-building in developing countries, monitored by the indicator "proportion of countries that have achieved 100 per cent birth registration and 80 per cent death registration".”¹

1.2 Tematikk i spørsmålsrundene

Som nevnt innledningsvis er det vedtatt som mål 1 i eID-strategien at alle skal ha tilgang til en eID på det sikkerhetsnivået de har behov for.

For å nå de politiske målsettingene er det av betydning å klargjøre om gjeldende rett gir brukerne rettigheter ifbm. tilgang og bruk av eID.

Videre er det hensiktsmessig å se hen til regulatoriske tiltak fra EU. Særlig revisjonen av eIDAS, hvis formål om å sikre en digital identitet til alle «EU-citizens» og borgere som definert etter nasjonal lov – samsvarer godt med mål 1 i den nasjonale eID-strategien. Endringsforordningen til eIDAS (eIDAS 2.0) trådte i kraft for alle EU-land 20.mai.

1.2.1 Første spørsmålsrunde – Hvem skal ha eID

I første spørsmålsrunde ser vi nærmere på eID til fysiske personer i et rettighetsperspektiv, med utgangspunkt i gjeldende rett og brukergruppene som identifisert under arbeidet med eID-strategien; Hvem har krav på tilgang til eID, og hvordan forstås reglene om likebehandling ved bruken av eID.

Spørsmålene tar utgangspunkt i grupperingene som nevnt i eID-strategien:

Ikke alle brukergrupper har skaffet seg en eID på sikkerhetsnivå høyt gjennom markedsaktørene. Dagens eID-løsninger er heller ikke tilrettelagt for alle brukergruppers behov. Flere brukergrupper har dermed utfordringer med å benytte seg av offentlige digitale tjenester som krever innlogging ved bruk av eID på sikkerhetsnivå høyt. Dette utfordrer et digitalt førstevalg for offentlige tjenester og kan lede til digitalt utenforskap for flere brukergrupper som risikerer å ikke ha digital tilgang til offentlige tjenester som de enten har krav på eller har plikt til å bruke. Behovsanalysene avdekket at særlig eldre, hjelpetrequende og ikke-digitale brukere, unge mellom 12 og 15 år samt

¹ <https://unstats.un.org/legal-identity-agenda/>

utenlandske borgere og asylsøkere, har utfordringer med å få utstedt og/eller bruke en eID.

En medvirkende årsak til at disse brukergruppene mangler tilgang kan være fraværet av bestemmelser som etablerer klare rettigheter for brukerne i forbindelse med tilgang til og bruken av en eID.

Det finnes for eksempel ikke en tydelig lovfestet kontraheringsplikt for eID-tilbydere, eller en «rett til eID» i opprinnelige eIDAS og tilhørende nasjonal lovgivning.² En slik rett kan muligens utledes av andre rettskilder, og det er av interesse å kartlegge disse. Det kan for eksempel være lovgivning på helseområdet, eller innen folkeretten, som igjen påvirker brukernes rettigheter på eID-området. Intensjonen er å forstå rådende oppfatninger av rettstilstanden, i det som er et fragmentert rettskildebilde. Dette vil gi oss bedre oversikt og et bedre grunnlag for å vurdere gjeldende rett.

Med eIDAS 2.0 kommer nye forpliktelser, deriblant pålegges medlemsstatene å tilgjengeliggjøre eID i større grad enn før som en del av den digitale identitetslommeboken. Hvor langt disse forpliktelsene strekker seg er kunnskapsinnhentingens med på å belyse. Det er viktig å ha en forståelse av om eIDAS 2.0 etterlater eventuelle regulatoriske gap, som det ved implementeringen kan vurderes om bør adresseres i nasjonal lovgivning.

1.2.2 Andre spørsmålsrunde – Hvem mangler eID?

I likhet med første spørsmålsrunde handler **andre spørsmålsrunde** om å gi et bedre kunnskapsgrunnlag for blant annet arbeidet med mål 1 i eID-strategien – at alle skal ha tilgang til en eID på det sikkerhetsnivået de har behov for. Det er i den anledning nødvendig å vite hvor mange brukere som ikke har tilgang til eID på nivå høyt – og deretter bryte ned disse tallene så mye som mulig.

Andre spørsmålsrunde har til hensikt å gi oss bedre tallgrunnlag for utenforskap på eID-området. Tallene fra arbeidet med digitalt utenforskap mer generelt, er ikke nødvendigvis tilpasset eID-området og tilgang til eID; Ofte er det oppgitt å ligge et sted rundt 5- 600.000 brukere som ikke er digitale av ulike årsaker. Om vi inkluderer de som omtales som «digitalt sårbare», kan tallet bli betraktelig høyere.

Disse tallene står ikke i et 1:1 forhold med tallene som oppgis i forbindelse med dekningsgrad på eID-området, som ifølge våre undersøkelser ligger på 95 % for bosatte over 18 år. Dette har naturlige sammenheng med at bistandsbehov i møte med digitale tjenester ikke er ensbetydende med at brukeren ikke kan få *utstedt* en eID.

I det videre arbeidet trenger vi blant annet å skille mellom hvor mange brukere som opplever digitalt utenforskap som følge av *manglende tilgang* til eID, og hvor mange som opplever digitalt utenforskap/sårbarhet *i bruksfasen* av eID. For å svare på dette ble virksomhetene, i andre spørsmålsrunde, spurt etter relevante data i form av tallgrunnlag og undersøkelser de selv hadde gjennomført på eID-området, samlet inn

² eIDAS (2014) med gjennomføringsrettsakter, lov om elektroniske tillitstjenester og selvdeklarasjonsforskriften.

eller kjenner til at andre har. Dette vil samtidig svare på hvilke data som ikke finnes per tid og som kan vurderes innhentet.

1.2.3 Tredje spørsmålsrunde – Hvorfor mangler noen eID?

Svarene hittil gir et nokså overordnet bilde. Det vil være hensiktsmessig å bryte tallene mer i grupper og undergrupper – for å kunne arbeide mest mulig målrettet med tiltak. Videre vil det være behov for å identifisere konkrete årsaker og brukerbehov knyttet til de ulike gruppene og undergruppene. Dette undersøkes nærmere i den **tredje spørsmålsrunden**. Vi vil her forsøke å bygge videre på funnene fra behovsanalysen gjort i forbindelse med og sitert i eID-strategien:

Det fremkom [...] av behovsanalysene at enkelte eldre også kan oppleve utfordringer med å få utstedt en eID. Det kan for eksempel være fordi banken anser at de ikke er i stand til å bruke en BankID, eksempelvis dersom en pårørende kontakter banken for en av sine foreldre. Tilsvarende problemstilling gjelder også rusmisbrukere som av ulike grunner ikke får et kundeforhold i en bank og dermed ikke en BankID. Videre kan det være vanskelig å få utstedt en eID på sikkerhetsnivå høyt for personer med nedsatt funksjonsevne på grunn av markedsaktørens vurdering av brukerens evne til å inngå BankID-avtale. [...]

Mange utlendinger bosatt i Norge mangler tilgang til eID på høyt sikkerhetsnivå [...]. Selv om asylsøkere og flyktninger med bekreftet identitet og gyldige ID-papirer i utgangspunktet skal ha mulighet til å få utstedt en eID på sikkerhetsnivå høyt, opplever de imidlertid at praksisen for å få utstedt BankID varierer fra bank til bank og at det kan være vanskelig å få opprettet et kundeforhold. Personer med midlertidig oppholdstillatelse i Norge uten gyldige ID-papirer, har ingen mulighet til å få utstedt en eID og følgelig ingen tilgang til digitale offentlige tjenester.

1.3 Oppsummering av kunnskapsinnhenting

Første spørsmålsrunde omhandler de rettslige rammene for utbredelse, herunder retten til en eID etter gjeldende rett og eIDAS 2. Det er 32 respondenter fra offentlig og privat sektor, samt academia og frivillighetssektoren som har besvart spørsmålsrunden helt eller delvis.

Videre følger en forenklet fremstilling av noen utvalgte og foreløpige funn:

- Ingen av respondentene mener det finnes en konkret lovfestet rett til eID etter dagens rettstilstand. Situasjonsbetinget kan det ikke utelukkes en avledet rett på eID (rett på tilgang til eID som følge av underliggende rettigheter og/eller forhold, slik som for eksempel rett til deltakelse i politiske valg)
- Etter eIDAS 2 vil Staten være forpliktet å tilby minimum 1 identitetslommebok. Flere av respondentene har vist til at det også kan utledes en rett til eID for alle borgere, av formålet, fortalen og/eller systembetragtninger.

- Aldersgrenser og tilknytning til riket vil kunne være med å påvirke rekkevidden av denne retten.

I andre spørsmålsrunde er det gjort en sammenstilling av alle svarene som kan si noe om dagens utbredelse og hvem som i dag mangler tilgang til eID. I tillegg til svar fra eksterne, er det innhentet data fra Digidirs egne fellesløsninger - ID-porten og MinID.

Med forbehold om at tall fra ID-porten kun gjelder innlogginger mot offentlige tjenester:

- Tall fra ID-porten viser at 96,88 % prosent av bosatte personer med fødselsnummer mellom 18 og 79 år har logget inn i ID-porten de siste 12 månedene.
 - Blant de yngre så øker bruken av eID fra 12 til 17 år med størst økning av bruk hos 16 åringer.
 - Blant de eldste brukerne avtar bruken av eID etter som alderen stiger. Det er størst nedgang blant de som er eldre enn 85 år.
- Dette er til dels sammenfallende med;
 - SSB sin undersøkelse «Bruk av IKT i husholdningene»:
 - Andelen av befolkningen (16-79 år) som svarte nei på spørsmål om de hadde brukt eID siste 12 måneder (mot alle tjenester) = 1,6 %
 - (1,6 % i 2023) gjelder ca. 68,5 tusen personer ved oppblåsing med vekter i utvalgsundersøkelsen)
 - Forbrukerrådets undersøkelse «Utenforskap i forbrukarmarkedene»:
 - Omlag 180.000 personer {av hele befolkningen] mangler BankID
- I forhold til tall som brukes om digital utenforskap (ofte mellom 200 000 til 850 000) så finner vi at det er færre som mangler eID på sikkerhetsnivå høyt. Rundt 189 000 bosatte over 18 har mellom januar 2024 og januar 2025 *ikke* logget inn i ID-porten med en eID på sikkerhetsnivå høyt minst én gang, og antas å mangle slik eID.

Runde tre av kunnskapsinnhenting omhandler hvilke grupper som mangler tilgang til eID, samt eventuelle årsaker til at de mangler tilgang.

De fleste av respondentene peker på at det foreligger betydelige utfordringer for enkelte brukergrupper når det gjelder tilgang til eID. Blant disse er utenlandske borgere, ungdom, personer med funksjonsnedsettelse, bostedsløse og eldre.

Gruppene møter barrierer som;

- manglende eller utilstrekkelige ID-dokumenter,
- krav om fysisk oppmøte for identitetsverifisering,
- språkutfordringer,
- samtykkeproblematikk,
- lav digital kompetanse

I tillegg kan ulike krav om fast adresse eller krav fra banker om kundeforhold skape hindringer for tilgang til BankID/eID.

De mest sentrale brukerbehovene som er identifisert er;

- språktilpasning,
- behov for oppmøtested nærmere boligadresser
- økt universell utforming av digitale tjenester
- informasjon og veiledning omkring eID-systemet.

Sistnevnte gjelder spesielt for nyankomne utlendinger og ungdom.

Det blir fremhevet at en offentlig utstedt eID vil kunne bidra til å løse enkelte av problemene knyttet til tilgang og bruk av digitale tjenester. Det er blant annet foreslått løsninger fra det offentlige som;

- digital ID-kontroll,
- mer informasjon/veiledning,
- oppsøkende tjenester eller kommunale servicetorg som skal bistå brukere,
- samt etablering av norsk grunnidentitet for utstedelse av nasjonalt ID-kort for utlendinger.

Mange peker på behovet for en helhetlig tilnærming for å forbedre sikkerhet og bruk av eID.

Nøkkeltall

Antall bosatte personer med fødselsnummer som er 18 år eller eldre og ikke har logget på ID-porten mot offentlige tjenester med eID på sikkerhetsnivå høyt de siste 12 månedene er 189 814 personer.

Dette gir en dekningsgrad for eID på sikkerhetsnivå høyt for alle bosatte 18 år eller eldre på 95,78 %.

Forklaring

Digdir har hentet ut tall fra ID-porten som viser antall personer som har logget på ID-porten mot offentlige tjenester mellom 19. januar 2024 og 18. januar 2025. Tallene er sammenlignet med befolkningstall fra SSB.

Tallet er blitt noe lavere etter at vi skilte mellom hvilken *personstatus* brukeren har, altså om de er bosatte eller utflyttede. For å få finne dekningsgraden av eID blant bosatte i Norge var det behov for å koble data hentet fra ID-porten med opplysninger fra Folkeregisteret.

Gjennom en sammen slåing av data har vi kommet til at 189 814 personer antas å være uten eID på sikkerhetsnivå høyt.

Unge brukere: Dekningsgraden øker eksponentielt mellom 14-16 år. Dekningsgraden er 5 % for 14-åringer, 38 % for 15-åringer og 87 % for 16-åringer. Totalt er om det lag 300.000 bosatte mellom 12-17 år som ikke har logget på via ID-porten siste 12 måneder med eID nivå høyt, og derfor antas å være uten slik eID.

Andre utvalgte tall:

- Digdir anslår at rundt 850 000 personer er digitalt sårbare i Norge.
- Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) sin spørreundersøkelse oppgir 10 % av respondentene å selv å ha hatt problemer med tilgang til eller bruk av offentlige digitale tjenester det siste året, og 14 % svarer at de har noen i sin nære omgangskrets som har hatt slike problemer.
- Kontakt- og reservasjonsregisteret: Det er 194 498 som har reservert seg mot digital kommunikasjon fra det offentlige.
- Sivilrettsforvaltningens årsrapport 2023: 62 520 personer hadde i 2023 vergemål. I tillegg er 1531 enslige mindreårige asylsøkere underlagt vergemål. 337 personer var i 2023 fratatt rettslig handleevne
- SSB sin undersøkelse: 97,5 prosent mellom 16-79 år svarer at de har brukt e-ID de siste 12 måneder. Av de som ikke har brukt e-ID oppgir 4 av 10 sier at de ikke

visste om elektronisk identifikasjon. Videre sier 4 av 10 at de har e-ID, men har noen utfordringer med å bruke den.

- Finansmarkedsmeldingen 2024 i kapittel 4.3.1 viser til at «Forbrukerrådet publiserte i 2023 en undersøkelse om utenforskap i forbrukermarkeder hvor 43 pst. svarte at de regelmessig må hjelpe familie eller bekjente med å bestille varer og tjenester eller foreta elektronisk oppgjør».
- Kunnskapsavdelingen i NAV har foreløpig estimert at det kan være omtrent 194 000 av de som bruker NAVs tjenester som har digitale utfordringer. Dette er basert på saksinngangen i NAV i 2022 og Kompetanse Norge sine tall for grunnleggende digitale ferdigheter. Av disse hadde omtrent 152 000 personer lave ferdigheter og omtrent 42 000 personer ingen ferdigheter. Dette var omtrent det samme som gjennomsnittet i befolkningen.
- NorSiS oppgir i sin rapport «Elektronisk ID og svindel» at 23 % av nordmenn oppgir at de har brukt andres BankID i løpet av det siste året, uten at det direkte betyr at eieren av eID'en ikke kan benytte den selv.
- Helsenorge har mulighet for innlogging med eID på høyt sikkerhetsnivå på vegne av andre og har følgende tall for innlogginger med og uten bistand. Foruten juli viser tallene om et sted mellom 7 og 9,5 millioner innlogginger per måned i 2024. Av disse er 1.027.000 innlogginger på vegne av andre, herav ca. 840000 (8.8-12%) på vegne av barn og 147000 (1.5-2%) med avgitt fullmakt.
- Blindeforbundet – av deres spurte medlemmer; 69% kan selv bruke Bank-ID, 20% kan bruke Bank-ID med assistanse, 9% bruker ikke Bank-ID
- Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse; 3 prosent av befolkningen over 16 år hadde ingen digitale ferdigheter i 2020. Disse var hovedsakelig eldre, pensjonister, lavt utdannede og de utenfor arbeidsstyrken. I tillegg hadde 11 prosent av befolkningen begrensede digitale ferdigheter, som betydde at de bare kunne gjøre enkle oppgaver.

2. Første spørsmålsrunde – Hvem skal ha eID

2.1 Rettstilstand – Utstedelsesfasen

2.1.1 Er retten til eID rettslig forankret?

Spørsmål A1: Kan det utledes en rett til eID, og hvor er denne forankret?

Spørsmålet er besvart av Buypass, Commfides, SODI, Datatilsynet, Finans Norge, Sikt, Statens vegvesen, Skatteetaten, NHN, UDI.

Det er ingen av respondentene som mener at det finnes en konkret lovfestet rett til eID etter dagens rettstilstand. Flere av respondentene svarer med utgangspunkt i regelverk på eget område, og tar nødvendig forbehold om at de ikke har grunnlag for å besvare spørsmålet generelt.

Spørsmål A2: Kan det utledes en rett på tilgang til eID som følge av underliggende rettigheter og/eller forhold (rett til deltakelse i politiske valg, rett til håndtering av egne opplysninger, rett på tilgang til tjenester, mv.)?

Spørsmålet er besvart av Buypass, Commfides, SODI, Frivillig Norge, Datatilsynet, Finans Norge, Kunnskapssektorens tjenestelverandør (Sikt), Norsk Helsenett (NHN), Statens vegvesen, LDO, UDI, Helsedirektoratet. Videre er det kommet besvarelser som etter sitt innhold kan passe under spørsmål A2, dette gjelder NAV, Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (NKOM).

Innledende oppsummering: Både lovverk og tjenestetilbud i Norge har avhengigheter til digitale løsninger som krever eID. Selv om avhengighetene er betydelige er det ikke avdekket underliggende rettigheter som gir en generell rett på tilgang til eID. Situasjonsbetinget kan det likevel ikke utelukkes en slik rett. Dessuten gjelder det et diskrimineringsforbud mot usaklig forskjellsbehandling hva gjelder tilgang til grunnleggende offentlige tjenester og likeverdig deltakelse i samfunnet. Dette er særlig aktuell der eID er en forutsetning for tilgang til slike tjenester.

Buypass viser til at eForvaltningsforskriften § 4 gir forvaltningsorganene mulighet til å stille krav om at bestemte sikkerhetstjenester og -produkter (herunder eID for autentisering) skal benyttes for å bekrefte identitet eller tilsvarende ved fullmakt for spesielle henvendelser. Denne muligheten er bla. benyttet i Normen (ehelse.no/normen), kap. 5.3.3 om «*Elektronisk samhandling*» hvor det henvises til Referanse katalogen med oversikt over obligatoriske og anbefalte standarder for helse- og omsorgstjeneste, inkludert «*Forskrift om standarder og nasjonale e-helseløsninger som dekker elektronisk behandling av helseopplysninger*». Tilgang til tjenester via helsenorge.no krever eID på nivå Høyt. Også i «*Forskrift om elektronisk kommunikasjon med Arbeids- og velferdsetaten*» stilles krav til elektronisk kommunikasjon der bruk av eID på nivå Høyt er påkrevd.

SODI viser til at Staten plikter blant annet å overholde menneskerettighetene, og tilby likeverdige ikke-diskriminerende tjenester, samt jobbe aktivt for inkludering og mot diskriminering. Staten har imidlertid stort handlingsrom når det kommer til *hvordan* disse pliktene skal oppfylles. Problemet i Norge er at

offentlige myndigheter har rigget seg på en slik måte at tilgangen til grunnleggende offentlige tjenester og likeverdig deltakelse i samfunnet avhenger av tilgangen til en eID på sikkerhetsnivå høyt. Manglende tilgang til eID, og dernest grunnleggende offentlige tjenester, utgjør forskjellsbehandling i lovens forstand og det skal mye til for å anse en slik forskjellsbehandling som lovlig.

Det er her relevant å se hen til andre sammenlignbare land. I Finland oppstiller kreditinstituttene 15:6.1 en rett til likeverdige og ikke-diskriminerende banktjenester, som inkluderer en rett til «elektroniska identifieringstjänster». I proposisjonen uttrykkes det tydelig at bankene må tilpasse tjenestene slik at alle kan bruke dem.

Det finnes flere sektorspesifikke regelverk hvor tjenestetilbydere i stor grad baserer seg på at brukerne har eID. **Norsk helsenett** skriver i forbindelse med utvidet bruk av Helsenorger og nedlegging av alternative løsninger at «*Offentlig sektor forutsetter at brukere kan få tilgang til en fungerende norsk eID*». og videre «*Til spørsmålet om det kan utledes en rett til en norsk eID for alle brukergrupper på helseområdet mener vi at det bør legges vekt på at eID er en grunnleggende forutsetning for å nyttiggjøre seg muligheter og få ivaretatt sine rettigheter på Helsenorger*».

Videre bemerket de at det er en generell rett til informasjon om og innsyn i egne personopplysninger via personvernforordningen, men at GDPR ikke gir eksplisitt rett til digitalt innsyn. På helseområdet har personer rett til informasjon om behandling av helseopplysninger, regler i pasientjournalloven og pasient- og brukerrettighetsloven gir rett til innsyn i hvem som har behandlet helseopplysningene, heller ikke her er det klart at det skal gis digitalt innsyn.

Kunnskapssektorens tjenesteleverandør (SIKT) skriver lignende vurderinger om rett til videregående opplæring «*For å kunne søke videregående opplæring må man i utgangspunktet ha eID. Det er ikke lovregulert at eID må brukes, men det vil være vanskelig å hevde sin rett til VGS utdanning uten eID*».

En lignende problemstilling kommer med søknad til høyere utdanning. Søkere som har norsk fødselsnummer eller D-nummer må i utgangspunktet benytte ID-porten for å søke gjennom Samordna opptak. Her finnes det en mulighet til å søke uten bruk av ID-porten dersom søkeren velger å opptre som om vedkommende ikke har norsk fødselsnummer eller D-nummer, men dette vil gi en mye tyngre prosess for søker. Dette kan potensielt være brudd på retten til lik tilgang til høyere utdanning i henhold til Verdenserklæringen om menneskerettighetene artikkel 26.

I sin besvarelse har **NAV** blant annet vist til ulike legitimasjonskrav og krav til fysisk oppmøte. En eID vil i ulike tilfeller kunne tilfredsstillere kravene til dokumentasjonskravet for identitet. Til eksempel, vil en bruker med eID på nivå høyt kunne *registrere seg som arbeidssøker* på nav.no. Uten eID høyt må de møte opp på NAV-kontoret med legitimasjon for manuell registrering.

Det følger av dette eksempelet at de som av ulike årsaker ikke kan møte fysisk ved NAV-kontor er avhengig av en eID på nivå høyt for å registrere seg som

arbeidssøker. Tilsvarende vil ikke brukere uten eID kunne benytte ulike tjenester som *digitale søknader* eller *registrering av nytt kontonummer*, som forutsetter innlogging via ID-porten. Brukeren må da benytte alternative løsninger.

Tilsvarende beskriver **Statens vegvesen** ulike tjenester som krever en eID for tilgang. For kjøretøyregistrering er det blant annet forskrift om bruk av kjøretøy (bruksforskriften) § 2-5 tredje ledd bokstav c "*Kjøretøyeier må legitimere seg, enten ved oppmøte eller i en av Statens vegvesens digitale løsninger*" og § 2-31 første ledd "*a. kjøretøyets eier(e) eller Statens vegvesen ved henvendelse fra eier(e) avmerker det som avregistrert*". Vegvesenet bemerker at bestemmelsene bare stadfester at tjenestene finnes, ikke at alle har rett på tilgang til disse. De mener derfor at det ikke kan utledes en rett til eID etter disse bestemmelsene, i alle fall så lenge det finnes alternative løsninger som ikke krever eID.

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (NKOM) viser til at flere lover og forskrifter regulerer krav til elektronisk legitimasjon, hvor det kreves en eID-ordning som oppfyller kravene i selvdeklarasjonsforskriften, og som er oppført på en publisert liste i henhold til selvdeklarasjonsforskriften § 13.

Finans Norge peker på at en rett til tjenester ikke er ensbetydende med rett til eID. I den grad en borger har lovbestemt rett til visse tjenester, må hovedsaken være at man får disse ytelsene uavhengig av om man er digital eller ikke. En rett til eID utløser ikke nødvendigvis at man får tilgang til de lovpålagte tjenestene, da det er mange som ikke kan benytte en eID eller en digital tjeneste uansett. Motsetningen til at rett på tjenester ikke nødvendigvis gir rett på eID er at det kan være individer/grupper som har rett til eID, fordi de bare på den måten får tilgang til nødvendige tjenester på en god nok måte.

Helse Sør-Øst RHF: Viser til eForvaltningsforskriften § 4 fjerde ledd jf. første ledd – Det kan ligge en forutsetning om at e-ID er tilgjengelig dersom man krever det i en tjeneste. Dersom digitale tjenester er pålagt brukt, kan mye tale for at målgruppen også må kunne skaffe seg de relevante sikkerhetstjenestene/-produktene, herunder elektronisk identitetsbevis.

Likestillings - og diskrimineringsombudet (LDO) påpeker at det i arbeidet med eID er sentralt å ha med seg at vernet mot diskriminering gjelder på alle samfunnsområder. Når enkelte står uten tilgang til grunnleggende offentlig digital infrastruktur er dette en alvorlig likestillingsutfordring, og det kan også reise spørsmål om diskriminering. Dette er særlig relevant for diskrimineringsgrunnlagene alder, etnisitet og funksjonsnedsettelse, herunder personer som er bistått av verge.

Vernet mot diskriminering fremgår av Grunnloven § 98 annet ledd. Diskrimineringsforbudet er presisert i likestillings- og diskrimineringsloven § 6, som slår fast at det er forbudt å diskriminere på grunn av de dertil nevnte grunnlagene. Etter fjerde ledd er både direkte og indirekte diskriminering forbudt, med mindre den har «et saklig formål [...] er nødvendig for å oppnå formålet [...] og ikke er uforholdsmessig inngripende» jf. § 9. Likestillings- og diskrimineringsloven § 24 oppstiller også en plikt for offentlige myndigheter til å

jobbe «aktivt, målrettet og planmessig for å fremme likestilling og hindre diskriminering». Videre er FNs Konvensjon om mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) sentral da mennesker med nedsatt funksjonsevne er blant de som kan mangle tilgang til eID for eksempel fordi de er bistått av verge. Diskrimineringsforbudet følger av konvensjonens artikkel 5, og diskriminering er definert av konvensjonen i art. 2.

Utlendingsdirektoratet (UDI) skriver at når eID først tilbys av ulike aktører, legger de til grunn at likestilling- og diskrimineringsloven § 2 vil gjelde slik at man ikke kan diskriminere på grunnlag av de forhold som loven omtaler, for eksempel kjønn, religion eller etnisitet. Diskrimineringsnemda har riktignok – og veldig overraskende - tolket retten snevert ift funksjonshemmede.

Man kan argumentere for at dersom rettigheter eller lovpålagte plikter kun kan oppnås/utføres ved hjelp av pålogging med eID, så må det også foreligge en rett til å få en eID på det nødvendige nivået. Vi kan imidlertid ikke se at dette eksplisitt er lovregulert. Det vises også til ovennevnte avgjørelser fra Likestillings- og diskrimineringsnemda, og at det trolig må regelverksendringer til.

Helsedirektoratet skriver at eID er et virkemiddel som kan benyttes til å gjennomføre rettigheter i samfunnet på en enklere måte, men det kan ikke være et krav om digital deltakelse.

2.1.2 Aldersgrense

Spørsmål A3a: Hva er deres forståelse av den nedre aldersgrense for å kunne få utstedt en eID, og i hvilken alder krever utstedelse av eID foreldresamtykke?

Spørsmålet er besvart av BankID, Buypass, Commfides, SODI, NAV, Frivillig Norge, Datatilsynet, Finans Norge, Sikt, Statens vegvesen, Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU), NHN, Signicat, UDI, Helsedirektoratet.

Innledende oppsummering: Det er forskjellige tolkninger av hva som er nedre aldersgrense for å kunne få utstedt eID. Dagens praksis synes å basere seg på enten 13 års aldersgrense primært avledet fra aldersgrensen for samtykke til informasjonssamfunnstjenester i personopplysningsloven § 5 eller 12 år basert på pasient- og brukerrettighetsloven § 3-4 andre ledd.

I gjeldende regler for **BankID** kan BankID utstedes til personer over 12 år. Frem til fylte 18 år er det krav om samtykke fra foreldre/verge. BankID mener at man i alminnelighet bør vurdere å utstede eID på samme vilkår som for utstedelse av nasjonalt ID-kort, forutsatt at en fremtidig elektronisk identitet i samsvar med eIDAS-forordningen skiller mellom autentisering og elektronisk signatur.

I dag kan barn som er 13 år eller eldre og som skal søke om et nasjonalt ID-kort uten reiserett, møte alene på pass- og ID-kontoret og uten samtykke. Tilsvarende regler bør gjelde ved utstedelse av nasjonal eID, slik at kravene for å få fysisk ID og digital ID er identiske. I Sverige har man foreslått at en fremtidig nasjonal identitet skal kunne utstedes til alle over 9 år.

Statens vegvesen forstår det slik at det er opp til den enkelte tjenestetilbyder hva som er nedre aldersgrense, men at denne stort sett er på 12-13år. Vedrørende foreldresamtykke sier vergemålsloven § 9 at mindreårige ikke kan «foreta rettslige handlinger eller råde over sine midler, med mindre noe annet er særlig bestemt». Dersom eIDen *alene* kan benyttes for å foreta slike handlinger bør det kreves foreldresamtykke frem til fylte 18år, eller alternativt sperrer i systemet fra å kunne foreta rettslige handlinger ved bruk av eID.

SODI viser til at utstedelse og bruk av eID høy innebærer behandling av personopplysninger. Personvernforordningen (GDPR) kommer derfor til anvendelse. I og med at det er frivillig å ta eID høy i bruk, virker det relevant å legge vekt på fra hvilken alder eID-innehaveren kan ta selvstendig stilling til om de ønsker slik behandling av personopplysninger om seg. Mindreårige kan gi gyldig samtykke til behandling av personopplysninger i forbindelse med bruk av informasjonssamfunnstjenester fra de er 13 år gamle, se personopplysningsloven § 5 og GDPR art. 8. På denne bakgrunn virker det nærliggende at aldersgrensen for å få utstedt eID høy ikke bør settes høyere enn 13 år. De har ikke grunnlag for å vurdere om den bør settes lavere.

Buypass sin forståelse er at nedre aldersgrense for å kunne gi samtykke til utstedelse av eID er 13 år. Det henvises personopplysningsloven og aldersgrensen som er satt for å kunne gi samtykke til behandling av personopplysninger i tilknytning til levering av informasjonssamfunnstjenester, hvilket inkluderer utstedelse av en eID. For personer under 13 år krever utstedelse av eID foreldresamtykke.

Signicat viser til tidligere arbeid med pass og ID-kort, hvor en så behov for eID ned til 12 år (medbestemmelsesrett i enkelte saker). 16 år er en viktig grense pga. helserettlig myndighetsalder.

Norsk helsenett (NHN) skriver at det er en vanlig aldersgrense på 13 år fra eID tilbyderne. Videre problematiseres spørsmålet om foreldresamtykke. Spørsmålet kan mulig deles i to spørsmål. Først om det gis samtykke til at det tildeles en eID, deretter hva eID skal brukes til. For at foreldrene skal kunne samtykke må de forstå hva de samtykker til.

Finans Norge viser til at i henhold til BankID's regler så kan finansforetak utstede BankID til barn ned til 12 år. Videre gjelder vergemålslovens regler om vergesamtykke. Det innebærer at verger handler i felleskap overfor den mindreårige, som betyr at begge det kreves vergesamtykke fra begge verger før avtaleinngåelsen om BankID. Dette kan være utfordrende hvor det er dårlige samarbeidsforhold mellom vergene, og for fosterbarn hvor foreldreansvaret er i behold hos de biologiske foreldrene.

For at en eID-løsning skal fungere for frivilligheten mener **Frivillig Norge** at det bør være mulig å ha brukere i aldersgruppen ned til 12 år.

Datatilsynet viser til at det i personvernsregelverket kun er regulert aldersgrense for deltakelse i informasjonssamfunnstjenester, som er 13 år.

Utenom denne regelen følger personvernsregelverket de generelle reglene i vergemålsloven og barneloven.

Helse Sør-Øst RHF: I prinsippet er det ingen nedre aldersgrense. Pass, som også brukes som ID-bevis, utstedes også for barn. Mindreårige har blant annet rett til medvirkning og rett til å bli hørt. Å forbeholde identitetskontrollmulighetene til situasjoner med fysisk fremmøte fremstår som noe utidsmessig, likeså å operere med en fast aldersgrense. Eventuelle aldersbegrensninger i utstedelse av e-ID-bevis må knyttes til bevisets egenskaper, herunder bevisstyrken, og dette kan variere, f.eks. basert på om beviset i brukssituasjonen baseres på biometri eller hemmeligheter. Praksis knyttet til når barnets signatur inkluderes i passet er et eksempel på slike vurderinger.

Behov for foreldresamtykke må knyttes til bruksområder, ikke til beviset. I prinsippet bør ikke identitetsbeviset i seg selv gjøre annet enn å knytte identitet til en aktør i en brukssituasjon.

Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU) viser til at det er viktig å balansere barns rett til innsyn, modenhet, personvern, samtykkekompetanse, foreldrenes rettigheter og barns sikkerhet når det gjøres vurderinger av aldersgrense. Fremover kan de se for seg en differensiert tilgang basert på alder hvor foreldrene gir tilgang.

Utlendingsdirektoratet (UDI) oppfatter det slik at unge brukere i dag først og fremst får MinID (bl.a. i skolesammenheng, søke VGS etc), Feide (kun til skolebruk) og BankID (til bl.a. økonomiske transaksjoner). Min ID har 13 års grense.

UDI forstår det slik at reglene knyttet til BankID er utformet av bransjen, dvs. fastsatt av Finans Norge Servicekontor etter behandling i Bransjestyre betalingsformidling og infrastruktur den 28.11.2013, og endret av Bits AS den 18.05.2022. Aldersgrensen her er oppgitt av BankID som 12-15 år. Buypass på sin side har aldersgrense 13 år.

Helsedirektoratet forstår det slik at eID i seg selv vil være en digital løsning som kan utstedes til alle individer herunder barn.

Det vil være tjenesten som må avgjøre hvilket sikkerhetsnivå som er nødvendig basert på innholdet i den enkelte tjeneste og vurdere for eksempel knyttet til vilkår om rettslig handleevne.

Spørsmål A3b: Er det underliggende rettigheter og/eller forhold på deres virksomhets område som kan påvirke mindreåriges rett til eID? (For eksempel en innsynsrett som forutsetter sikker innlogging i en tjeneste).

Spørsmålet er besvart av: Frivillig Norge, Buypass, Sikt, Statens vegvesen, Skatteetaten, NHN, Datatilsynet, UDI, Helsedirektoratet, Finans Norge.

Innledende oppsummering: Det er flere rettigheter for mindreårige hvor bruk av eID fremstår som en forutsetning. Dette gjelder f.eks. innsynsretten, retten til å velge utdanning og helseretten. Noen tjenester forutsetter også eID, slik som vegvesenets selvbetjeningsportal og Helsenorger.

Kunnskapssektorens tjenesteleverandør (Sikt) viser til Barneloven § 33 jf. § 32 som lyder «*Barn som er fylt 15 år, avgjør sjølv spørsmål om val av utdanning og om å melde seg inn i eller ut av foreiningar*». Da dagens løsninger i stor grad beror på at barna søker VGS via VIGO hvor man logger på med eID, er det avgjørende at barnet har tilgang til eID for å kunne utøve denne retten.

Statens vegvesen viser til at deres selvbetjeningsordning krever sikker innlogging med eID. En rekke av handlingene som kan foretas der inne, vil kunne være aktuelle for mindreårige (blant annet søknad om førerkort, bestilling av teoretisk og praktisk prøve, bestille førerkort, se oversikt over egne kjøretøy og deres registreringsstatus). Mindreårige vil derfor kunne ha et behov for å logge seg inn, og har derfor også behov for eID. Per dags dato kan det imidlertid ikke sies at mindreårige har en absolutt rett til å benytte seg av selvbetjeningsløsningene, all den tid den finnes alternative løsninger (fysisk oppmøte) som ikke krever eID. Registrering og avregistrering av kjøretøy er sperret for mindreårige, og krever samtykke fra foreldre avgitt ved oppmøte i påvente av digitale representasjonsløsninger.

Skatteetaten viser til at det er knyttet aldersgrenser til ulike innsynsretter, blant annet folkeregisterloven § 10-6, der det er en aldersgrense på 18 år, og at aldersgrensen for oppslag i egne skatteopplysninger er 16 år. Aldersgrensene vil ikke påvirke den mindreåriges rett til eID, men den vil ha betydning for hvilke tjenester den mindreårige kan bruke sin eID til å logge inn i.

I utlendingsforvaltningen har ikke **UDI** lang erfaring med pålogging med eID. Dette er noe de akkurat har startet med for noen sakstyper og grupper, først og fremst for å legge til rette for heldigitale, oppmøtefrie tjenester. UDI har akkurat lansert en Min side der det kan gis noe informasjon, men det er ikke *nødvendig* for noen grupper å ha eID for å kunne samhandle med utlendingsforvaltningen. Mindreårige samhandler gjennom foresatte eller representanter (verger). Mange av våre brukere har heller ikke d-nummer eller fnr, eventuelt heller ikke godkjente ID-dokumenter, og vil derfor ikke få eID på høyt nivå i dag.

Aldersgruppen 12-17 har utfordringer med digitalt utenforskap og manglende kunnskap og kontroll over egne opplysninger. Helseretten angir at barnet blir helserettlig myndig når hen blir 16 år skriver **NHN**. I perioden 12-15 år kan pasienten samtykke til noe helsehjelp selv uten foreldresamtykke. I de tilfellene har ungdommen selv innsynsrett, men ikke foreldrene. Helsepersonell har behov for mulighet til å unnta informasjon fra foreldrenes innsyn etter en konkret vurdering. For å bruke Helsenorge og tilsvarende løsninger må det gis et samtykke om behandling av personopplysninger etter GDPR. Dette må gis av verge/foreldre og det er i konflikt med ungdommens selvstendige rett til innsyn. Denne konflikten mellom rettigheter er enda tydeligere for aldersgruppen 16-17 år som er helserettlig myndige, men ikke avtalemessig myndige. De må derfor ha verges/foreldres samtykke til bruk av digitale tjenester selv på et område de er myndige.

Det er mulig å anskaffe eID på sikkerhetsnivå høyt uten foreldrenes samtykke for å kunne aksessere helseopplysninger- og tjenester. Dette må gjøres ved å anskaffe ID-kort uten reiserett (ca 500kr) og Buypass eID (ca 1000kr). Dette har dog en økonomisk side som er mer krevende jo lavere alder barnet har. For å anskaffe BankID kreves det foreldresamtykke. Dette anses å være problematisk både praktisk og rettslig.

Buypass forklarer at de ved utstedelse må forholde seg til kravene om fremvisning av gyldig identitetsdokument ihht. selvdeklarasjonsforskriften. Krav for utstedelse av slike identitetsdokument er gitt av politiet i *Samtykke for pass og ID-kort til barn og unge*, og foreldre må samtykke til at barn under 18 år kan få utstedt disse.

Datatilsynet viser til pasient- og brukerrettighetsloven § 3-4 hvor det fremgår særlige regler for mindreåriges rett til informasjon. Dersom barnet skal gis innsyn/informasjon digitalt, vil en sikker eID kunne være nødvendig fra 12 års alder, eller som minimum fra 16 års alder. For denne rettigheten vil det også være viktig at det finnes mekanismer for å sikre at foreldre/foresatte ikke gis digital tilgang til barnets helseinformasjon for å overholde ovennevnte lovkrav.

Frivillig Norge skriver at det er spesielle problemstillinger knyttet til barn og unge, blant annet knyttet til innsyn og kontroll på egne opplysninger med utgangspunkt i eID. Det er viktig å balansere barns rett til innsyn, modenhet, personvern, samtykkekompetanse og foreldrenes rettigheter. Barnekonvensjonen inneholder bestemmelser som kan være relevante for dette.

Helse Sør-Øst RHF: Behovet for e-ID vil øke med alder. Verken forvaltningsloven, offentleglova eller personvernforordningen har – så vidt vi vet – noen nedre aldersgrense for når barnet kan utøve sine rettigheter. I henhold til pasient- og brukerrettighetsloven §§ 4-3 og 6-5 har barn fra 12 års alder både en viss samtykkekompetanse og en viss rett til å opptre som part.

Helsedirektoratet skriver at ettersom vi har valgt å skille spørsmålet om retten til eID og sikkerhetsnivået, så vil ikke tjenestetilbudet påvirkes av om alle individer gis en rett til en eID. Tjenestene må fortsatt kunne begrense tilgang og vurdere hvilket sikkerhetsnivå som kreves. Slik vi forstår det, så kan ikke Norge etablere en rett til eID med høyt sikkerhetsnivå uten å oppfylle de vilkårene som er satt for sikkerhetsnivået. En eID vil heller ikke kunne benyttes til å utføre rettslige disposisjoner av en mindreårig bruker. Det vil være opp til tjenesten å bestemme dette.

Per i dag er det digitale løsninger innenfor helse som er vurdert slik at de krever sikkerhetsnivå høyt. Innsyn i egen journal via Helsenorge. Retten til å bestille time hos fastlegen. Helsepersonells samhandling med hjelp av HelseID. Det kan være at sikkerhetsnivået kan vurderes annerledes for andre tjenester, f.eks dersom yngre brukere skal kunne få tilgang til flere tjenester og at en nasjonal eID da kan benyttes i løsningene.

Finans Norge skriver at finansnæringen er opptatt av at også mindreårige har rett til nødvendige banktjenester. BankID er ikke en banktjeneste. Det skal foreligge alternative løsninger til banktjenester for disse, men bankene opplever at det gjerne er tilgang til noen offentlige tjenester som er bakgrunnen for at noen likevel trenger BankID (helse f.eks.).

For finansnæringen som utstedere av BankID er det mest utfordrende vergemålslovgivningen. I henhold til vergemålsloven § 18 handler verger i fellesskap overfor den mindreårige. Det innebærer at det kreves vergesamtykke fra begge verger før avtaleinngåelsen om BankID. Vår erfaring er at det kan være utfordrende der det foreligger skilsmisse og samlivsbrudd. Det er også en betydelig utfordring for fosterbarn der foreldreansvaret er i behold hos de biologiske foreldrene.

2.1.3 Hvem gir eIDAS 2.0 rett på identitetslommebok?

Spørsmål B1: Kan det utledes en rett til eID (identitetslommeboken) av eIDAS 2.0, og hvem har i så tilfelle en slik rett?

Besvart av: Buypass, BankID, Commfides, SODI, Sikt, Statens vegvesen, NHN, Finans Norge, Signicat, Helsedirektoratet

Innledende oppsummering: Staten vil være forpliktet å tilby minimum 1 identitetslommebok. Flere av respondentene har vist til at det også kan utledes en rett til eID for alle borgere, av formålet, fortalen og/eller systembetragtninger.

BankID svarer at eIDAS-forordningen pålegger medlemslandene en plikt til å utstede **minimum én europeisk identitetslommebok**, se særskilt artikkel 5a1, der det legges vekt på at formålet er å bidra til å sikre at alle, både fysiske og juridiske personer kan få tilgang til grensekryssende offentlig og private digitale tjenester, jf. også fortalen punkt 4 og 5.

Plikten til å utstede en europeisk identitetslommebok sammenfaller med en rett for innbyggerne til å kunne få tilgang til en europeisk identitetslommebok – uten at det pålegges verken en plikt til å anskaffe eller å bruke den, jfr. artikkel 5a15 og fortalens pkt. 15.

Utover den generelle formålsbeskrivelsen som peker på at alle skal kunne ha en digital ID for å kunne utøve sine digitale rettigheter, er forordningen tydelig på at det er nasjonal rett som skal legges til grunn for spørsmål om hvem som skal kunne tilbys en digital Europeisk lommebok, jfr. fortalens pkt. 15 som referert til ovenfor.

Buypass tolker formuleringene i eIDAS 2 slik at de (implisitt) utleder en rett til eID (identitetslommeboken). Dette er ikke eksplisitt formulert, men for å oppnå målsettingen med artikkel 5a) nr. 1 vil dette være nødvendig.

Statens vegvesen bemerker at de har hatt kort tid til å se på spørsmålet. De er usikre på om eIDAS 2.0 oppstiller en absolutt rett til eID for alle EU/EØS-borgere og innbyggere, utover forpliktelsen om å tilby det.

Commfides deler sin oppfatning med forbehold. De oppfatter det slik at enhver EU-borger og personer med oppholdstillatelse skal ha rett til å få utstedt en digital «ID Wallet», og at ansvaret ligger på landet der vedkommende bor, ref. artikkel 5a nr. 1. Det betyr også at medlemsstatene er forpliktet til å gjøre denne tjenesten tilgjengelig for sine innbyggere og personer med oppholdstillatelse.

SODI oppfatter det som et klart signal i eIDAS-forordningen at "alle" skal ha tilgang til en digital lommebok med en eID på høyt sikkerhetsnivå, og at det er medlemslandenes (og etter hvert EØS-landenes) ansvar å legge til rette for dette. eIDAS-forordningen inneholder få begrensninger i denne plikten. Forordningen bruker formuleringen "alle", også om gratisprinsippet når det gjelder enkeltpersoner, se bl.a. fortalen punkt 2, 4, 15 og 16, samt art. 5a nr. 1, 13 og 21.

Kunnskapssektorens tjenesteleverandør (Sikt) viser til artikkel 1 i eIDAS 2 hvor formålet til forordningen er utvidet til å «*in order to enable and facilitate the exercise by natural and legal persons of the right to participate in digital society safely and to access online public and private services throughout the Union*». Ordlyden i formålsbestemmelsen sammen med artikkel 5a nr. 1 tilsier at staten er forpliktet til å tilby alle fysiske og juridiske personer en digital lommebok. Sikt viser også til at denne forståelsen er underbygget av fortalepunkt 15.

Norsk Helsenett (NHN) viser til artikkel 5a hvor medlemsstatene blir forpliktet til å tilby en lommebok med eID på sikkerhetsnivå høyt. Formålet med artikkelen er at alle fysiske og juridiske personer skal ha «*secure, trusted and seamless*» grenseoverskridende tilgang til offentlige og private tjenester. NHN mener dermed at det kan utledes en rett for alle innbyggere, men reiser spørsmålet om formålet kan ivaretas for borgere som av ulike grunner ikke kan/ønsker å bruke digitale tjenester.

Med forbehold tolker **Signicat** det slik at eIDAS 2 gir innbyggerne en rett til å motta en eID fra Staten i form av en identitetslommebok. Dette er riktignok formulert som at Staten er pålagt å tilby innbyggerne en slik lommebok. Det er kanskje en svakhet ved at hvert land selv må finne ut hvem de skal tilby dette til, og spesielt om det skal gjelde personer uten statsborgerskap i gjeldende land (utlendinger med fast opphold eller annen tilknytning til Norge, og i tilfelle hvilken tilknytning). Men det leser ikke noen unntaksregel for egne statsborgere.

Finans Norge viser til art. 5a nr. 1 fastsetter tilsynelatende både en plikt til å tilby identitetslommebok fra medlemsstaten og en rett til tilgang til lommebok for borgere og innbyggere i EU. Videre bemerkes det at retten til eID i Norge må henge sammen med eller være avledet av identitetsutstedelsen til myndighetene. Utstedelse av eID må ikke være en parallell til ID-forvaltningen da det kan bidra til usikkerhet rundt noens identitet.

Helsedirektoratet forstår slik at eIDAS vil gi en rett til løsningen eID, men ikke en rett til tilgang på tjenestene denne kan knyttes opp mot uavhengig av andre vilkår. Med dette mener vi at borgeren vil ikke få rett til tjenester gjennom eIDAS de ikke vil ha krav på fra før. F.eks. vil en mindreårig ikke kunne ha en utvidet rettslig handleevne fordi de får en eID, men de vil kunne benytte seg av sine rettigheter ved bruk av en eID. Til sammenligning mener vi at dette ikke vil være et sertifikat som gir rett til å føre en bil uten forutgående førerprøve, men dersom brukeren har rett til å kjøre bil (sertifikat), så vil brukeren kunne ha en rett til å benytte eID til å fremlegge bevis på det.

Konkret eksempel kan være legitimering i apotek ved hjelp av en eID.

Spørsmål B1a: Det gjøres en avgrensing mot tredjelandsborgere (ref. eks fortalen premiss 15: «residents in the Union as defined by national law»). Hvor sterk tilknytning må en «resident» ha til Norge for å kunne kreve å få utstedt en identitetslommebok?

Spørsmålet er besvart av: Buypass, BankID, SODI, NKOM, Sikt, Skatteetaten, Statens vegvesen, NHN, NOAS, UDI, Helsedirektoratet.

Innledende oppsummering: Slik det kommer frem av besvarelsene løses ikke spørsmålet av eIDAS 2, og ansees som et nasjonalt anliggende. Tilknytningskravet – altså hva som ligger i «residents as defined by national law» – bør vurderes ut ifra helhetlige betraktninger i ID-forvaltningen, fra opprettelse av grunnidentitet med tilhørende ID-beviser – til utstedelse av en eID. Internasjonale og nasjonale regler på utlendingsområdet, inkludert folkeregistrering og tilgang til ID-dokumenter, bidrar til å sette rammene for vurderingen. Flere viser til lignende krav som vi har i dag, navnlig at utlendinger må ha en slik tilknytning at de oppfyller de underliggende kravene til norsk identifikasjonsnummer, samt ha tilgang til tilstrekkelige ID-bevis.

Statens vegvesen mener retten til identitetslommebok må henge på muligheten vi har for sikker identifisering av en fysisk person. Det bør stilles et absolutt minstekrav om norsk fødselsnummer eller d-nummer. Kanskje vil et naturlig krav også være at vedkommende er registrert som bosatt i Folkeregisteret, eller har D-nummer + lovlig opphold, men dette vil Skatteetaten være nærmere til å svare på.

BankID mener at spørsmålet må sees i sammenheng med:

- Identitetsfastsettelse er et nasjonalt anliggende – merk at eIDAS-forordningen har valgt en løsning for utstedelse av europeiske digitale lommebøker som overlater dette til hvert enkelt medlemsland og ikke til private aktører.
- Prinsippet om at alle skal kunne ha tilgang til en digital identitet bør peke i retning av at tilknytning i alminnelighet bør være den samme som for utstedelse av nasjonale identitetsdokumenter for å unngå for store forskjeller mellom landene og samtidig sikre et tillitsvekkende grunnlag for identitetsforvaltningen.

Konkret mener BankID at alle som har en sikker og bekreftet identitet med bosted og opphold i Norge skal kunne få utstedt en identitetslommebok. Det antas at ulike nasjonale regler vil kunne føre til at en person kan ha flere europeiske identitetslommebøker.

SODI viser til at hvert land skal sikre tilbud om eID høy til sine "citizens" og "residents", og forstår dette grovt sett som landets statsborgere og andre som er bosatt eller har varig opphold i landet. Hvem som regnes som bosatt eller har varig opphold (residents) er i stor grad overlatt til det enkelte land å bestemme ("as defined by national law", se fortalen punkt 15). Kravene til sikker identifisering og identitetsmatching, krever antakelig en tilknytning til landet som er av en viss varighet.

Sammen med kravet til sikker identifisering, innebærer kravet til identitetsmatching, i praksis, at den som skal få utstedt en eID høy må være registrert i et autoritativt register i landet som kan kople den digitale identiteten til andre opplysninger som unikt individualiserer personen i landet (fortalen 41 og art 11a).

For å få utstedt eID høy vil det derfor, etter SODI sin oppfatning, være relevant å legge til grunn som et krav at det 1) kan gjennomføres sikker identifisering av en person som 2) er eller blir entydig registrert i Folkeregisteret, og 3) vedkommende bør regnes som bosatt eller ha varig opphold i Norge på utstedelsestidspunkt (tilstrekkelig tilknytning).

Utlendingsdirektoratet (UDI) tar forbehold om at de ikke har rukket å sette seg inn i den rettslige tolkningen av eIDAS 2, men kommer med noen refleksjoner. UDI antar at dette vil kunne tolkes ulikt av landene ut fra det enkelte lands definisjon av «resident». I fortalen, dansk versjon, benyttes begrepet «*personer, der bor i Unionen*» (4) og «*Unionsborgere og innbyggere i unionen*» (5). I en norsk kontekst vil man kanskje etter alminnelig språkbruk forstå begrepet som «bosatt» eller «innbygger». Dette igjen kan tolkes på ulik måte:

- For det første vil alle som er registrert bosatt i Folkeregisteret (og dermed har f.nr) måtte omfattes.
- For det andre kan det bli spørsmål om for eksempel norske borgere som er utflyttet skal omfattes, eller om disse ikke lenger er innbygger/"resident" i Norge. Men vi antar at det vil kunne være et behov for dem også å ha rett til en nasjonal lommebok for å ivareta rettigheter og plikter i Norge og EU, og i fortalen omtales også unionsborgere.
- For det tredje må det tas stilling til hvor den nedre terskelen for tilknytning til Norge skal være. Vil for eksempel personer med løsere tilknytning til Norge kunne anses som «resident»? Dette vil kanskje først og fremst gjelde personer med d-nummer. Innen denne gruppen igjen, er det grupper av personer med ulik tilknytning til Norge.³

³ - Noen har korttidsopphold, for eksempel sesongarbeidere, som faktisk oppholder seg i Norge deler av året og som vil kunne ha behov for digital lommebok. Sesongarbeidere har normalt bare d-nummer.

Hvor bred tilnærming man skal ha til hvem som omfattes, kan kanskje også ha sammenheng med hvilke vilkår som stilles for å få lommebok – for eksempel innrulling til den innebygde eID-løsningen; Må man legitimere seg med nasjonalt ID-kort fra Norge? Er det biometrisk kontroll (og i så fall hvordan) av søkerne ved utstedelse eller bruk? Vil lommeboken gi uttrykk for personens identitet (hvilke identitetsopplysninger) – og hvem skal ta stilling til disse?

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (NKOM) sin besvarelse har med nyttige beskrivelser av gjeldende rett. Det følger av selvdeklarasjonsforskriften § 18 at identitetspåstanden må gjelde en person som finnes i Folkeregisteret (F- eller D-nummer), og «pass» eller «nasjonalt identitetskort» ansees som gyldig identitetsbevis for sikkerhetsnivå «Høyt», jf. selvdeklarasjonsforskriften § 19.

I identifikasjonsnivåforskriften kap. 2.2.2 stilles det også krav til utstedelse, levering og aktivering av en eID. For sikkerhetsnivå «Høyt» baserer identitetsfastsettelsen seg primært på fysisk fremmøte.

Tilsvarende ser **Buypass** retten til å få en norsk eID i lys av reglene for Folkeregisteret, og denne retten er begrenset til å gjelde personer som er registrert i Folkeregisteret. Folkeregisterloven definerer hvem som kan (og skal) være registrert, og selvdeklarasjonsforskriften krever entydig kobling til Folkeregistrert person. De anser riktig og oppdatert Folkeregister, samt tydelig regelverk for knytning mot registeret som en viktig komponent i identitetsforvaltningen i Norge, som det offentlige har ansvaret for.

Kunnskapsektorens tjenesteleverandør (Sikt) viser til at avgrensingene i fortalepunkt 15 kan sammenlignes med bosatt kravet i folkeregisterloven § 4-1. Avgrensingen vil da være; Norske statsborgere som er bosatt i Norge, EU-borgere og utenlandske borgere som oppholder seg lovlig i Norge i minst 6 måneder.

Norsk forening for flyktninger og asylsøkere (NOAS) har utarbeidet en tabell for ulike tilknytningskrav (i blått) for ulike rettigheter etter FNs flyktningkonvensjon. Tabellen ligger vedlagt rapporten (Vedlegg 1).

- Asylsøkere er en annen gruppe som har d-nummer, men som kanskje vanskelig kan defineres som «residents» all den tid de ikke har fått oppholdstillatelse i Norge. Derimot kan det være noen behov for lommebok også for denne gruppen, og det kan kanskje argumenteres for at de de facto bor her selv om de ikke er innbyggere i rettslig forstand. For denne gruppen er det særlig utfordring knyttet til identifisering i og med at det ikke er tatt stilling til identitet ennå av norske myndigheter (inntil vedtak foreligger)

- En tredje gruppe er de som har d-nummer, men som ikke befinner seg i Norge, og kanskje aldri har vært her (personer med en eller annen befattning med tjenesteytere i Norge som har medført at de har fått d-nummer). Ut fra en alminnelig forståelse av ordlyden i forordningen, er det vanskelig å definere disse som «residents», men UDI har ikke satt seg grundig nok inn i forordningen til å vurdere om det er anledning for statene også å gi andre enn de som er «residents» lommebok dersom statene mener det er behov for å omfatte flere.

Skatteetaten bemerker at begrepet tredjelandsborger brukes om personer som er statsborgere av andre land enn de som omfattes av EØS-avtalen eller EFTA-konvensjonen. Slike personer kan likevel ha oppholdsrett eller oppholdstillatelse, og være bosatt i et EU/EØS-land. Vurdering er derfor at det blir feil å avgrense mot tredjelandsborgere.

Fortalepunkt 15 sikter ifølge Skatteetaten til EU-borgere som har bosatt seg i et annet medlemsland enn det er borger av. Siden definisjonen av hvem som er ansett bosatt ligger til nasjonal rett i hvert land så kan det være varierende praksis mellom EU land om hvor lenge en EU-borger må være bosatt før personen får tilgang til identitetslommebøker.

Det er flere norske lover som har en definisjon av å være bosatt. Definisjonene har forskjellige bakenforliggende hensyn etter hvilket regelverk de står i. Det er særlig varigheten av oppholdet i Norge som skiller definisjonene av bosatt i det norske lovverket. Til eksempel finnes det i skatteloven § 2-1 regler for «Person bosatt i riket», som gjelder for de som er «skattemessig bosatt» – men «skattemessig bosatt» er noe annet enn bosatt for øvrig.

Skatteetaten kommenterer også d-nummerpopulasjonen. D-nummer kan tildeles fysisk person som ikke fyller vilkåret for å få tildelt fødselsnummer, og som faller inn under ett eller flere av vilkårene i folkeregisterforskriften § 2-2-3. Personer som «kun» har d-nummer kan likevel oppholde seg i Norge i lengre perioder, og kan ha behov for å ha sikker digital kontakt med offentlig myndighet eller private virksomheter. Det er også personer som får d-nummer i forbindelse med at virksomheten de jobber for har rapporteringsplikt til norske myndigheter. Disse personene oppholder seg nødvendigvis ikke i Norge, men vil like fullt kunne ha et behov for å opptre digitalt på en trygg og sikker måte overfor norske myndigheter eller private virksomheter.

Norsk helsenett (NHN) mener det er opp til hvert enkelt land å definere «residents» etter eIDAS-forordningen. Helseområdet betjener flere enn residents, da det ikke er krav til å være legitimert for å motta helsehjelp i Norge. Personer med DUF-nummer eller venter på D/F nummer vil ikke kunne ivareta innsynsretten sin digitalt på bakgrunn av manglende eID. Videre peker NHN på problemstilling med at det ikke finnes relasjoner (barn og foreldre) i Folkeregisteret for D-nummerbefolkningen. Manglende relasjon gjør at de ikke vil kunne representere andre i Helsenorger.

Helsedirektoratet skriver at slik de forstår tilknytningsspørsmålet, så vil dette henge sammen med vilkårene for sikkerhetsnivået. Dersom Norge ikke kan verifisere identiteten til den enkelte, så kan vi heller ikke utstede en eID. Videre vil koblingen til tjenestene utgjøre hvilken tilgang den enkeltes eID kan gi. En eID slik vi ser det vil ikke gi rett til underliggende rettigheter. Til sammenligning, så vil du ikke få penger i banken av å åpne en konto.

Spørsmål B2: Gitt at eIDAS 2.0 oppstiller en rett til eID; Er det rom for avveining der personer har særskilte behov, eller har alle fysiske personer over en viss alder med en sterk nok tilknytning til riket krav på en eID (identitetslommebok)?

Spørsmålet er besvart av: BankID, SODI, Sikt, UDI, Statens vegvesen, Buypass, Datatilsynet, Signicat, Helsedirektoratet.

Innledende oppsummering: Respondentene virker enige om at alle omfattede personer har eller bør ha rett til eID. Personer som ikke vil være i stand til å benytte seg av eID vil i utgangspunktet likevel ha en rett til denne, men vil i bruksfasen kunne hjelpes med avbøtende tiltak som fullmaktsløsninger.

BankID viser til egen besvarelse ovenfor.

SODI mener det ikke er tillatt under eIDAS-forordningen å stenge ute bl.a. mennesker med «særlig krevende behov», og at dette følger av forordningens ordlyd. eIDAS-forordningen presiserer at personer med funksjonsnedsettelse skal ha tilgang til eID høy på lik linje med andre og i henhold til direktiv EU/2019/882 (fortalen punkt 43 og art. 5a nr. 21). Hvis det er praktiske begrensninger i mulighetene for å gi tilgang må avgrensninger forankres i nevnte direktiv, og ellers være i overensstemmelse med menneskerettighetene, særlig FN-konvensjonen om mennesker med nedsatt funksjonsevne.

For personer som har rett til å få utstedt eID høy, mener SODI at registreringstjenesten må organiseres slik at legitimasjonskontroll kan foretas uten at personen må forflytte seg fysisk til en registreringsenhet hvis vedkommende har fysiske eller psykiske funksjonsnedsettelse som gjør dette umulig eller urimelig belastende eller vanskelig. Enten digital registrering, mobile registreringsenheter eller LRA.

Retten til en digital grunnidentitet (eID på nivå høyt) bør etter SODI sitt syn gjøres helt uavhengig av (graden av) rettslig handleevne og/eller digitale ferdigheter. Opplysninger om redusert rettslig handleevne (f.eks. som følge av at vedkommende er mindreårig eller er helt eller delvis umyndiggjort), må evt. søkes løst ved hjelp av informasjon som supplerer eID'en. Se videre under spørsmål C1.⁴

Tilsvarende skriver **Signicat** at akkurat som en umyndiggjort person bør kunne få ID-kort, bør også en slik person kunne få eID. Det riktige er at eID er tilgjengelig, men det legges begrensninger på hva denne eIDen kan brukes til. Dette må en se opp mot kommende arbeid på fullmaktsløsninger.

⁴ Mer utfyllende skriver SODI; Å knytte retten til en eID til rettslig handleevne og/eller faktiske (digitale) ferdigheter skaper en uholdbar og upraktisk situasjon for både offentlige myndigheter og enkeltpersoner. Dette har bl.a. sammenheng med at dette er forhold som kan variere over tid, og være midlertidig. Skal for eksempel en person med fødselspsykose eller benbrudd i begge armene fratas den digitale lommeboken med eID høy midlertidig? Ferdigheter kan også reduseres gradvis over tid, typisk på grunn av alder. Hvordan skal myndighetene kunne kontrollere at alle innehaverne av lommeboken til enhver tid er friske og i stand til å bruke den? Dagens «løsning», der banker sperrer folks BankID dersom den får mistanke om at noen trenger hjelp, for eksempel fordi en nærstående tar kontakt på vegne av innehaveren, og at eldre folk må kjøre langt til en fysisk bankfilial for å «gå opp til eksamen» og bevise at de klarer å håndtere BankID, er ikke en løsning til etterfølgelse for myndighetene.

Kunnskapssektorens tjenestelverandør (Sikt) viser til at fortalepunkt 15 hvor det fremgår «*Member States should ensure equal access to electronic identification to all their citizens and residents*» som indikerer lite rom for avveining.

Likeledes skriver **UDI** at det ut ifra ordlyden kan synes som at alle personer vil ha rett, uten at de har gått dypt nok inn i denne problemstillingen.

Statens vegvesen mener det fremstår som at alle skal ha muligheten for en eID, jf. bla artikkel 5a nr. 21 og fortalepunkt 43, og at det derfor som utgangspunkt ikke er rom for avveining.

Buypass forklarer at det alltid vil være personer som for alle praktiske formål ikke vil være i stand til å skaffe seg en eID (identitetslommebok). Dette kan være pga. fysiske begrensninger som skade, sykdom, eller funksjonsnedsettelse eller pga. samtykkekompetanse som definert under vergemålsloven. I slike tilfeller vil det være viktig å få på plass brukervennlige, digitale fullmaktsløsninger som beskrevet i eID-strategien, som også er en viktig komponent i identitetsforvaltningen som det offentlige har ansvaret for.

Datatilsynet har et standpunkt om at alle fysiske personer over en viss alder bør ha rett til å få en eID. Se punkt A3b ovenfor for utdyping av aldersgrense. Datatilsynet viser også til arbeidet med ny barnelov ref. NOU 2020: 14 Ny barnelov – Til barnets beste.

Helsedirektoratet skriver at de er litt usikre på hva det siktes til med særskilte behov. For eksempel vil enhver person ha rett til helsehjelp. Identifikasjon av vedkommende er ikke et vilkår for denne retten. Når det gjelder vilkårene for BankID har det vært problematisert at denne er personlig slik at en bruker som har fysiske begrensninger ikke kan få utstedt en BankID dersom vedkommende trenger hjelp for å benytte seg av den. For eksempel pga. cerebral parese. I Norge kan det derfor være behov for fullmaktsløsninger som også kan benyttes for eID dersom dette vil være en sikkerhetsutfordring for de ulike nivåene.

2.2 Rettstilstand - Bruksfasen

2.2.1 Samtykkekompetanse

Spørsmål C1: Er det rettslige forhold på din virksomhets område som påvirker samtykkekompetansen under bruksfasen av eID, slik at det for eksempel kan være behov for løsninger for å opptre på vegne av andre, eller andre tilpasninger?

Besvart av: Sikt, Buypass, Statens vegvesen, UDI, Skatteetaten, BankID, Finans Norge, NHN, Datatilsynet, Helsedirektoratet.

Innledende oppsummering: Det er en rekke rettslige og faktiske forhold som kan virke inn på samtykkekompetansen under bruksfasen av eID. Deriblant om

noen er mindreårige, enkelte personer under vergemål, om noen er fratatt helt eller delvis rettslig handleevne, dødsbo, sykdom (varig og forbigående), og de som frivillig ønsker å bli representert, mfl.. Innenfor rammene av obligatorisk aksept av identitetslommebok ifbm. autentisering i eIDAS 2, er det et uavklart spørsmål hvordan tjenesteeiere skal kunne få tilgang til relevant informasjon om rettslige forhold hos brukeren. Det kan tenkes at manglende informasjon søkes løst ved hjelp av «flagging» eller attributter som supplerer autentiseringen.

BankID svarer at det finnes en rekke tilfeller der det er rettslige og ikke minst faktiske behov for å kunne opptre på vegne av andre digitalt, både mot offentlige og private tjenester. BankID f o.l. Digitale fullmaktsløsninger vil også gjøre det mulig å utstede en elektronisk identitet til en større gruppe i befolkningen gitt at det å kunne få en elektronisk identitet ikke nødvendigvis sammenfaller med en rett til å kunne bruke den for å inngå avtaler, signere elektronisk o.l. uten bruk av fullmektig.

Et tverrgående fullmaktsregister vil gi store samfunnsøkonomiske gevinster, fremfor at hver og en virksomhet i offentlig og privat sektor utvikler kostbare separate løsninger som er fragmenterte og lite brukervennlige for fullmakts- og representasjonsforhold som er pålagt ved lov.

Kunnskapssektorens tjenesteleverandør (Sikt) skriver at for barn under 15 år i grunnskolen kan det være behov for innsyn fra forelder/foresatt.

Skatteetaten har behov for fullmaktsløsninger i de fleste digitale påloggingsløsninger. Skatteetaten gjør også oppmerksom på at det kom endringer i 2023 i folkeregisterloven som nå gjør det mulig for folkeregistermyndigheten å registrere og dele mer detaljerte opplysninger om vergemål. Endringene er blant annet ment å kunne gjøre det enklere for konsumenter av folkeregisteropplysninger å lage digitale fullmaktsløsninger for verger.

Statens vegvesen svarer bekreftende. Deres tjenester vil være aktuelle både for mindreårige, enkelte personer under vergemål, dødsbo, og generelt dersom en part ønsker å bli representert av en annen eller gi fullmakt.

Norsk Helsenett (NHN) skriver at de i Helsenorge legger til grunn at brukere som er i stand til å benytte sin egen eID til innlogging er samtykkekompetent. På Helsenorge kan man etablere og forvalte fullmakter til representanter og pårørende selvo fro tjenester på Helsenorge. Dersom man skal etablere en ny fullmakt på Helsenorge til en person som ikke er samtykkekompetent må fastlegen bekrefte at vedkomne ikke er samtykkekompetent og man må sende et skjema til Helfo som vurderer representasjonsforholdet og tilhørende fullmakter og etablere dette manuelt på Helsenorge på vegne av den representerte. Representant kan deretter logge på Helsenorge og representere med korrekt fullmakt.

Selv om en bruker kan få eID vil det alltid være begrensninger knyttet til bruken, skriver **Buypass**. Dette kan for eksempel ha med

samtykkekompetanse etter vergemålsloven å gjøre. I noen tilfeller vil brukeren kunne legitimere seg, men ikke kunne forplikte seg juridisk. Det bør være opp til den enkelte tjenesteeier (som skal akseptere eID) å definere kriterier for hvem som kan benytte tjenesten og til hva.

Det er behov for gode fullmaktsløsninger hvor deler av utfordringen vil være å identifisere personer som er myndighet etter sin alder, men som mangler samtykkekompetanse til å kunne binde seg juridisk.

Finans Norge viser til at spørsmålet avhenger i stor grad av hvilke bruksområder en eID skal ha. Hvis bruksområdene inkluderer å inngå avtaler med brukersteder så vil informasjon om rettslig handleevne være viktig. Slik informasjon kan ikke bero på folkeregisteret da ikke alle brukersteder for eID har tilgang til folkeregisteret. Det er også en utfordring for de kunder som har handleevnen i behold, men som ikke er i stand til, pga. fysiske, psykiske eller språklige utfordringer, å håndtere en eID på egenhånd. Fullmaktsløsninger vil være særlige nødvendige for disse tilfellene

Utlendingsdirektoratet (UDI) skriver at i utlendingssaker har mange behov for bistand pga *språkutfordringer og manglende kunnskaper om det norske systemet*, noe som kan være utfordrende ved både utstedelse (avtaleinngåelse) og bruk av eID. BankID avslår også utstedelse noen ganger pga manglende kunnskaper i norsk eller engelsk. Det er også en del barn som kommer som enslig, mindreårige asylsøkere (kalt EMA). *Disse har representant (verge)*, og vil ha behov for at andre kan opptre på deres vegne. I tillegg har mange behov for å kunne la andre representere dem i søknadsbehandlingen og generelt i kontakt med forvaltningen. Mange har fullmektiger som opptre på vegne av dem (kan være familie, advokater e.a.). I tillegg vil utenlandske borgere naturligvis kunne ha de samme utfordringer som andre borgere, for eksempel knyttet til *funksjonsvansker eller annet*.

Datatilsynet viser til at personvernsregelverket ikke inneholder regler for representasjon. For at representanter skal kunne representere personer uten samtykkekompetanse må det forankres i vergemålsloven eller annen måte.

SODI har gitt en grundig besvarelse om skillet mellom en digital grunnidentitet og eventuelle handlings- eller bruksbegrensninger. Deler av denne besvarelsen er gjengitt under spørsmål B2, men kan også passe under temaet her. SODI sin besvarelse under B2 bør derfor sees i sammenheng med det som inkluderes her.

Personer med redusert eller ingen rettslig handleevne kan ha behov for å kunne identifisere seg og få bekreftet identiteten på høyt sikkerhetsnivå. Dette kan gjelde f.eks. ved begjæring om innsyn i opplysninger om en selv, eller bruk mot digitale plattformer og tjenester som krever innlogging, og som etter eIDAS-forordningen er forpliktet til å akseptere eID høy fra den digitale lommeboken (fortalen 57).

Begrenset rettslig handleevne knyttet til alder (mindreårige) kan utledes av basisinformasjon knyttet til eID. Personer under 18 år i Norge vil alltid ha

begrenset rettslig handleevne. Handleevnen vil variere med alder og mellom samfunnsområder og må vurderes konkret ved bruk av eID høy av den som tilbyr tjenesten som eID høy gir tilgang til. Vi kan imidlertid ikke se at dette er en oppgave som må (eller bør) håndteres av eID-løsningen selv.

For personer som har sin rettslige handleevne begrenset av offentligrettslig vedtak (eller frivillig registrering hvis det er mulig), kan man tenke seg at eID benytter et "flagg" som signaliserer at handleevne må undersøkes nærmere hvis bruken er av en slik art at det er relevant.

Det er antakelig tilstrekkelig om et slikt eventuelt flagg fungerer nasjonalt.

Helsedirektoratet skriver at ja, innenfor alle aldersgrupper og alle deler av offentlig forvaltning er det behov for fullmakts-/ representasjonsløsninger. Retten til informasjon fra vugge til grav må kunne administreres på en god måte slik at det kan gis tilgang til foreldre når brukeren er et barn, til barnet når de vokser opp og kanskje som pårørende til sine foreldre når de blir eldre. Behovene kan være sammensatt, ad hoc eller rettslig bestemt. Videre vil det være opp til tjenesten å sørge for vern av privatliv og ivaretagelse av fullmaktsmuligheter for en enkelte. For eksempel kan det være store utfordringer knyttet til granulering av tilgangen i en slik fullmaktsløsning uten at dette må påvirke selve autentiseringen.

Helsetjenesten skal dele representasjon- og fullmaktsforhold med medlemsland i EU/EØS ihht til EHDS-forordningen fra 2029. Helsetjenesten i alle medlemsland skal kunne forespørre nasjonale digitale oppslagstjenester om representasjonsforhold og fullmakter knyttet til en pasient og slå opp helseopplysninger og dele disse på tvers av medlemslandene.

2.2.2 Inkludering

Spørsmål D1: Åpner forordningen for å unnta brukere/brukergrupper med særlig krevende behov, eller har alle fysiske personer med en identitetslommebok krav på å kunne bruke all dens funksjonalitet på lik linje med andre?

Spørsmålet er besvart av: Sikt, Bypass, Statens vegvesen, UDI, Helsedirektoratet

Innledende oppsummering: Reglene om identitetslommebok inneholder ikke egne hjemler for å ekskludere brukere på grunn av særlig krevende behov. Artikkel 5a nr. 21 viser til at inkluderingen i identitetslommeboken skal være i samsvar med EU 2019/882 (Tilgjengelighetsdirektivet).

Kunnskapssektorens tjenesteleverandør (Sikt) viser til art. 5a nr. 21, artikkel 15 og fortalepunkt 35. Reglene fra eIDAS 2 har sterkere krav til å inkludere av eldre og personer med funksjonsnedsettelse. Dette tilsier at løsningen også må tilrettelegges for grupper som kan ha vanskeligere for å benytte elektroniske løsninger.

Bypass forstår art. 5a nr. 21 slik at personer med funksjonsnedsettelse skal ha *tilgang* til identitetslommebok på tilsvarende måte som funksjonsfriske personer. Det henvises til EUs tilgjengelighetsdirektiv, som skal «gi personer

med funksjonsnedsettelse og eldre tilgang til varer og tjenester». Et relevant skille er mellom lovmessige begrensninger som alder og vergemål, og mer «funksjonelle begrensninger» som handler om evne til å bruke og forstå tjenestene. Tilgjengelighetsdirektivet bør gi god veiledning for hvilket tilgjengelighetsnivå som bør sikres ifm. identitetslommeboken.

Buypass trekker også frem likestillings- og diskrimineringsloven § 18 om Universell utforming av IKT. Offentlige og private virksomheter har plikt til universell utforming av sine hovedløsninger for IKT rettet mot eller stil til rådighet for bruker, slik at de kan brukes av flest mulig. Plikten gjelder ikke om det medfører en uforholdsmessig stor byrde for virksomheten.

Statens vegvesen forstår ordlyden slik at ingen borgere kan ekskluderes, men den digitale IDen skal gjøres *tilgjengelig* for alle. I enkelte av funksjonalitetene knyttet til løsningen vil det måtte legges inn begrensninger slik at annet regelverk overholdes, for eksempel at sperringer i systemet for å sikre at mindreårige og umyndige ikke kan utføre rettslige handlinger uten samtykke. Det må imidlertid legges opp til at tjenestene kan benyttes av verge/fullmaktshaver.

Utlendingsdirektoratet (UDI) viser til art 5a nr. 21 og at det kan synes som om det vil være en plikt til å legge til rette for personer med funksjonshemming, men UDI har ikke tilstrekkelig kjennskap til dette til å vurdere hvilke tiltak som må gjøres for å kunne tilby lommebok til personer med særskilte utfordringer. Vi antar likevel at det vil være tekniske muligheter for å legge til rette for mange typer behov, og at det også vil være muligheter til å legge til rette for ulike behov i bruksfasen. Fullmaktsløsninger kan også løse noen behov. Slik vi forstår det, vil det også være krav til å fortsatt tilby tjenester ikke-digitalt.

I **Helsedirektoratets** syn må bruken av funksjonalitet skilles fra vilkår og vurdering av sikkerhet. En bruker med cerebral parese vil få tilgang til funksjonaliteten (digital tilgang) også via en fullmaktsløsning, dersom det er det som er alternativet for den aktuelle brukeren. Det er viktig at ingen diskrimineres i løsning og at alle skal få muligheten til å delta. En eID med lavt sikkerhetsnivå må dermed kunne ha en fullmaktshaver med høyt nivå. F.eks. en verge, foresatt, forelder

Det er forskjell på likestilt bruk som kan undergrave løsningen og likeverdig bruk hvor alle brukere skal kunne få funksjonelt utbytte

Spørsmål D1a: Hvilke krav stilles til avhjelpende tiltak/brukerstøtte?

Spørsmålet er besvart av: Sikt, Statens vegvesen. Videre er det kommet besvarelser som etter sitt innhold kan passe under spørsmål D1a, dette gjelder Frivillig Norge.

Innledende oppsummering: Leverandører av identitetslommebok skal sikre at brukerne kan få teknisk støtte. Hva som ligger i dette, er ikke avklart.

Fortalepunkt 35 viser til at staten sammen med andre aktører bør lage treningsprogram for å forsterke digitale ferdigheter.

Kunnskapssektorens tjenesteleverandør (Sikt) viser til fortelepunkt 35 hvor staten skal styrke digital forståelse for utsatte grupper. Sikt mener også at det kan være naturlig å se til Web Accessibility Directive.

Statens vegvesen ser ikke at forordningen sier noe konkret om dette. Tjenesten må likevel åpenbart følges opp slik at man sikrer at alt fungerer som det skal og at alle har en reell mulighet til å benytte det. Dette vil kunne innebære bistand og opplæring til de som trenger dette for å kunne benytte seg av tjenestene.

Mange eldre er såkalte «ikke-digitale» og det fins flere grupper som av ulike årsaker ikke kan ta i bruk digitale løsninger, skriver **Frivillig Norge**. Det er viktig at løsninger for eID tar høyde for at noen har behov for å få hjelp til å bruke løsninger av andre. Noen ganger kan disse «hjelperne» være frivillige som verken har en familierelasjon til den som får hjelp, eller er tilknyttet en offentlig aktør. Dette kan reise egne juridiske problemstillinger. For øvrig vises det til høringsinnspillet til eID-strategien.

Spørsmål D1b: Gitt at forordningen åpner for unntak, hvilke grunnlag kan tenkes utgjøre «saklig» forskjellsbehandling?

Spørsmålet er besvart av: BankID, Sikt, Statens vegvesen, Helsedirektoratet

Innledende oppsummering: Eventuelle unntak følger av tilgjengelighetsdirektivet og vil være basert på vurderinger gjort etter reglene i det direktivet.

BankID svarer at Artikkel 5a nr. 21 viser til «Directive (EU) 2019/882 of the European Parliament and of the Council». Spørsmålene må dermed besvares i lys av hvilke krav/forpliktelser som kan utledes av dette direktivet.

Kunnskapssektorens tjenesteleverandør (Sikt) viser til at Direktiv (EU) 2019/882 artikkel 14 nr. 1 bokstav a kan gjøre unntak dersom krav til etterlevelse vil kreve «*a significant change in the product or service that results in the fundamental alteration of its basic nature*» eller i samme artikkel bokstav b «*result in the imposition of a disproportionate burden on the economic operators concerned*» Sikt mener at disse unntakene er snevre og man i stor grad må tilpasse produktene til flere brukergrupper. Sikt viser også til direktiv (EU) 2016/2102 hvor fortelepunkt 39 indikerer «*Unntak dersom Ikke praktisk mulig for offentlig organ å gjøre bestemt innhold fullt tilgjengelig.*»

Statens vegvesen viser til sitt svar under D1.

Helsedirektoratet skriver at gitt at forordningen gir hjemmel for å kunne få utstedt eID uavhengig av hvilket land du befinner deg i, så må det være en

saklig unntaksadgang dersom det ikke kan sannsynliggjøres/dokumenteres en identitet å knytte eID mot.

3 Andre spørsmålsrunde – Hvor mange har eID

3.1. Befolkningstall

Tall fra SSB viser at befolkningstall i starten av 2024 var 5 550 203. Ut fra besvarelsen til Skatteetaten samsvarer dette tallet med antall bosatte med fødselsnummer. Antall personer som ifølge SSB er 12 år eller eldre i tallmaterialet for 2024 er 4 841 234.

eID-strategien omtaler særlig utfordringer med utbredelse i gruppene unge, eldre, personer med ulike funksjonsnedsettelse og flyktninger eller personer med ulik tilknytning til riket.

3.1.1 Unge brukere

BankID utstedes ikke til brukere under 12 år, for barn mellom 12 – 17 år ved varierer praksis mellom bankene. Buypass og MinID utstedes ikke til personer som er under 13 år (dvs. 13 år inneværende år).

Det er 708.969 personer som under den nåværende nedre aldersgrensen for utstedelse av eID. I aldersgruppen 9-11 år er det 191 145 bosatte. Ifølge eID-strategien er det en lav andel blant unge i alderen 12-15 år som har en eID på sikkerhetsnivå høyt. Av omtrent 257 000 personer i denne aldersgruppen, er det 237 000 som ikke har en eID på sikkerhetsnivå høyt. Behovsanalysene viser at krav til fysisk oppmøte, aldersgrense, dokumentasjon og krav til samtykke fra foresatte er medvirkende årsaker til dette.

Svarene fra IPSOS barn- og ungdomsundersøkelsen 2024 viser at det i aldersgruppen 13-16 år er 41 prosent som har brukt BankID, 13 prosent som har brukt MinID og 9 prosent som har brukt begge; 23 prosent har ikke brukt noen av dem, mens 14 prosent ikke vet. For aldersgruppen 17-19 år er det kun 1 prosent som ikke bruker verken BankID eller MinID. 73 prosent har brukt BankID, 4 prosent MinID, og 21 begge deler.

Samme undersøkelse viser at blant 13-16-åringene er den vanligste årsaken til ikke å ha BankID eller MinID at de ikke har hatt bruk for eID (53 prosent av respondentene). Andre årsaker i denne gruppen er at de ikke vet hva eID er (15 prosent), at de ikke får lov foreldre/foresatte (11 prosent).

3.1.2 Eldre brukere

Når det gjelder eldre brukere kan man fra kildehenvisningen til Helsedirektoratet utlede at bruken av internett (også trolig eID) *“faller klart med alderen, hvor halvparten av de som er over 90 år aldri bruker internett (48 %)”*.⁵ Videre er det totalt 6 prosent av de spurte over 60 år som aldri bruker internett. Det kan antas at flere av de eldre brukerne, som ikke bruker internett, enten *har* eller i det minste har *muligheten til å skaffe seg* eID på sikkerhetsnivå høyt. Selv om denne brukergruppen ofte oppfyller de formelle vilkårene for å skaffe seg og bruke eID, vil de likevel kunne vise seg i statistikken under manglende tilgang til eID.

⁵ [SØLVDATA GJENNOMFØRT FOR ELDTREOMBUDGET MAI 2023](#)

3.1.3 Utenlandske borgere eller personer med ulik tilknytning

Det forutsettes videre undersøkelser om utenlandske borgere som av ulike årsaker mangler eID i Norge. Det vil også være nyttig med mer eksakte tall på hvor stor gruppen er, samt de ulike undergruppene.

Antallet innvandrere i Norge ha mer enn tredoblet seg de siste 20 årene (IMDI 2024). Tall fra SSB viser til at det i 2024 var 931 081 *bosatte* innvandrere i Norge, dette inkludere 221 495 norskfødte med innvandrerforeldre.⁶

Det innvandret 86 589 i 2023, og det er usikkerhet knyttet til utbredelsen av eID i denne og andre grupper med varierende tilknytning til riket. Sett i sammenheng med at Skatteetaten tildelte 86 600 fødselsnummer til personer som innvandret til Norge samme år, kan det tyde på at flere i denne gruppen oppfyller et av inngangsvilkårene (norsk identitetsnummer) for å få tilgang til eID.

En av utfordringene til utenlandske borgere at de mangler ID-dokumenter av tilstrekkelig kvalitet for å få eID. Slik Buypass påpeker er det en tilleggsutfordring at regelverket rundt utenlandske identitetsdokumenter og eID har uklarheter med tanke på hva som anses som gyldige identitetsdokumenter. Dessuten må det dokumenteres en knytning til Folkeregisteret. Buypass opplever utfordringer med manglende kvalitet på informasjonen i Folkeregisteret, spesielt for å kunne etablere en entydig kobling mellom D-nr og utenlandsk identitet. Tilsvarende skriver NAV at innvandrere fra EØS land har utfordringer med å få tildelt BankID. En av grunnene er manglende dokumentasjon som knytter identitet av bruker til norsk identifikator (fnr eller dnr).

For mange personer i denne gruppen kan behovet for en eID oppstå allerede før de kommer til landet i forbindelse med søknad om skole og barnehage, finne bolig og å opprette en depositumskonto i forbindelse med at man skal flytte hit for å jobbe. Konsekvenser ved at man ikke får tilgang til en eID vil være flere manuelle og mer tidkrevende prosesser i møtet med det offentlige som eks søknader, dialog, oppfølging av helsevesen og i økende grad det å gjennomføre mer hverdagslige gjøremål som avfallshåndtering.

Utstederne av BankID utsteder i liten grad eID til personer med d-nummer. Dette skyldes blant annet at d-nummer ikke oppfattes å ha tilstrekkelig datakvalitet, ved at man ikke kan gå god for at én person kun har én identitet i Folkeregisteret. Flere personer med d-nummer er i dag ikke gitt muligheten til å dokumentere sitt norske identitetsnummer.

Utstederne av BankID utsteder heller ikke eID til personer med Pass eller ID kort uten RFID-brikke, hvor det kan stilles spørsmål ved ektheten til dokumentet. BITS (Bits AS er bank- og finansnæringens infrastrukturselskap) fastsetter felles krav for bankene i forbindelse med utstedelse av BankID, som blant annet omhandler identitetsdokumenter. RFID-brikke brukes for å kunne lese og bekrefte informasjonen i passet, for eksempel biometrisk informasjon slik som fingeravtrykk og ansiktsfoto.

⁶ SSB sin definisjon: «personer født i utlandet av to utenlandsfødte foreldre og fire utenlandsfødte besteforeldre», av SSB definert som «innvandrere», [Slik definerer SSB innvandrere – SSB](#)

Overordnet deler UDI sine brukergrupper i førstegangssøkere, dvs. personer som for første gang har en søknad om visum eller oppholdstillatelse (inkludert beskyttelse) til behandling, personer som søker om fornyelse eller permanent oppholdstillatelse og personer som søker om statsborgerskap (mange av disse har permanent oppholdstillatelse, men ikke alle). Når det gjelder EØS-borgere og deres familiemedlemmer, så utsteder UDI oppholdskort for tredjelandsborgere som dokumenterer oppholdsrett for tredjelandsborgere som er familiemedlemmer til EØS-borgere.

Blant disse gruppene, vil (nesten) alle få et fødselsnummer ved innvilgelse av oppholdstillatelse (ikke ved innvilgelse av visum) og vil dermed kunne søke om norsk eID dersom de for øvrig fyller vilkårene (har pass etc.). De som ikke får fødselsnummer får d-nummer, dette gjelder for eksempel sesongarbeidere. Blant de som har en søknad til behandling, vil bare asylsøkerne normalt få d-nummer. Øvrige søkergrupper har ikke norsk ID-nummer og vil ikke få norsk eID.

Det er noen personer som får innvilget beskyttelse eller opphold på humanitært grunnlag som ikke har framlagt pass og som heller ikke sannsynliggjør identiteten sin. Disse vil dermed verken ha pass fra hjemlandet eller reisebevis eller utlendingspass fra Norge, og vil heller ikke få norsk eID på høyt nivå. Dette er imidlertid en ganske liten gruppe. Denne gruppen er omfattet av de som vil ha rett til nasjonale ID-kort, så i framtiden vil denne gruppen kunne få eID på høyt nivå, gitt at det ikke er andre hindringer/vilkår som ikke imøtekommes med nasjonalt ID-kort.

Skatteetaten skriver at etablering av en norsk grunnidentitet, ved å låse en person til en identitet ved å bruke biometriske data opptatt ved utstedelse av nasjonale ID-kort, vil kunne gi et sikkert grunnlag for en eID på høyt sikkerhetsnivå for personer som i dag holdes utenfor og ikke gis mulighet til å få en Bank ID. Skatteetaten viser for øvrig til sin høringsuttalelse vedrørende ID-kort til utledninger.

UDI opplyser at det er om lag 28 000 personer som har gyldige reisedokumenter (reisebevis for flyktninger og utlendingspass) utstedt fra utlendingsmyndighetene i Norge. Det er usikkert hvilken utbredelse det er innad i denne gruppen. Slik en forstår tilbakemeldingen fra UDI vil personer med reisedokumenter utstedt av utlendingsmyndighetene normalt oppfylle dokumentkravene for å få utstedt en eID, Norske reisedokumenter er påført norsk fødselsnummer.

Antallet utstedte, gyldige pass og norske nasjonale ID-kort per 18.03.2025 er 4927 127 pass, og 1535 004 gyldige ID-kort. Det er 1508 918 Nasjonale ID-kort og 26 086 ID-kort uten reiserett. En stor andel av innehaverne av ID-kort uten reiserett har ikke et gyldig pass (Politiet, 2024). Noe som stemmer godt overens med tall fra UDI over.

Personer som har fått innvilget oppholdstillatelse på under 6 mnd vil få tildelt et d-nummer. Korttidstillatelser kan være knyttet til eksempelvis arbeid og utdanning. Disse personene skal ha d-nummer med status kontrollert – og de har vært gjenstand for ID-kontroll (med inkluderende biometriopptak etc som alle andre som søker en oppholdstillatelse). For denne gruppen burde derfor være uproblematisk med tanke på å utstede en eID/lommebok, men de vil etter dagens praksis kunne ha problemer med å få utstedt en bankID siden de kun har d-nummer. De kommer heller

ikke til å få nasjonalt ID-kort slik ID-kortforskriften er i dag. Tabellen nedenfor viser omfanget av de ulike korttidstiltalelsene de siste to årene.

Type tiltalelse	2023	2024
Arbeidstillatelse (<6 mnd, ekskl. sesong)	636	455
Utdanning (<6mnd)	563	618
Sesongarbeid	3746	3109

Tabell 1: Oversikt oppholdstillatelse under 6mnd, kilde Utlendingsdirektoratet (UDI) 2025

En brukergruppe som ikke oppfyller dagens vilkår for å få utstedt eID er statsløse, noen ganger omtalt som «papirløse» fordi de som regel mangler pass. SSB skriver i 2014 at det ved årsskiftet bodde 1 626 statsløse personer i Norge, men antallet varierer mye fra år til år.⁷ NOAS har i sitt arbeid med Redd Barna og Norsk Folkehjelp oppgitt at 301 barn i Norge er identitetsløse (7. mai 2020).

Skatteetaten trekker frem i sin besvarelse at det er 2,6 millioner mennesker som har fått tildelt d-nummer. D-nummer tildeles til personer med en midlertidig tilknytning til Norge, hvor det foreligget et begrunnet behov. D-nummerpopulasjonen er fordelt på to grupper, «aktive» og «inaktive». D-nummer blir inaktivert fem år etter tildeling, men rekvirenter som har behov for aktivt d-nummer kan be om å få det reaktivert. Personen kan selv også møte til ID-kontroll hos Skatteetaten. Oppdaterte tall fra Skatteetaten per 7 februar 2025, viser at det totale antallet personer med d-nummer er 2 552 383. Av disse har 1149 d-nummer status som opphørt og 23 660 som døde. Dette innebærer at antallet d-nummer som er i bruk er 2 511 420. **Antallet aktive d-nummer er 749 681** og antallet inaktive d-nummer er 1 777 770. Digdir er ikke kjent med at eID-leverandører vurderer om d-nummer har «aktiv» eller «inaktiv» status som en del av sin utstedelsesprosess. Usikkerhet rundt antall personer med D-nummer i Norge som mulig kunne fått eID gjør at det er vanskelig å sammenstille gruppen med F-nummer og gruppen med D-nummer.

I 2024 var det 101 365 ID-dokumenter som ble kontrollert i ID-kontroll av Skatteetaten. Statistikken gjelder kontrollerte pass og nasjonale ID-kort som er fremlagt ifbm ID-kontroll i skranke ifbm innflytting og tildeling av fødselsnummer, kontroll ved rekvirering av dnr og utstedelse av skattekort, og ID-kontroll på vegne av øvrige d-nr rekvirenter og ved behov for reaktivering. Det er ikke mulig å fordele tallene på type saker eller på f- / d-nummer. I noen saker kan også flere ID-dokumenter ha blitt kontrollert samtidig.

Skatteetaten opplyser at de tildelte 201 501 d-nummer i 2024. Antallet kontrollerte d-nummer er 62676, dette tallet inkluderer både ID-kontroller ved rekvirering og ved reaktivering.

Antallet innlogginger med d-nummer i ID-porten gi en indikasjon på utbredelse av eID i denne gruppen. Tall fra desember 2024 viser at det totalt ble registrert ca. 170.000 unike d-nummer-innlogginger de siste 13 månedene. I underkant av 40.000 var på sikkerhetsnivå høyt, resten på betydelig.

⁷ <https://www.ssb.no/befolkning/innvandrere/artikler/statsloshet-i-norge>, se også [Hvor mange oppholder seg ulovlig i Norge? - Politiet.no](#)

3.1.3.1 Spesielt om asylsøkere og statsløse

Asylsøkere og flyktninger

I 2023 innvandret det 36 762 personer med flyktningbakgrunn. Hovedutfordringen for mange i denne gruppen når det kommer til å få utstedt en eID er mangelfulle ID-dokumenter fra hjemlandet eller utfordringer med få nye ID-dokumenter fra hjemlandet. De kan også oppleve utfordringer rundt det å skulle sannsynliggjøre sin identitet overfor norske myndigheter.

Innvandrere etter innvandringsbakgrunn

Innvandringsbakgrunn	Antall
Arbeid	13 842
Familie	14 443
Flukt	36 762
Utdanning	3080
Andre	282
Ukjent	3406
Totalt	71 815

Tabell 6, Kilde SSB, 2024

Kunnskapsinnhenting viser til at det er noen grupper av utenlandske borgere som opplever større hindringer enn når det kommer til å få utstedt en eID enn andre, som eksempelvis asylsøkere og flyktninger.

Tall fra SSB (2024) viser at det totalt er 315 182 personer med flyktningbakgrunn i landet. Disse fordeler seg på ulike kategorier:⁸

- Asylsøkere: 116 117
- Kvoteflyktninger: 50 342
- Andre flyktninger: 70 648
- Uspesifikke flyktninger: 7 859
- Familiegjennforening: 70 21

Statsløse

Ifølge UNHCR er statsløse, personer som ikke har noen bestemt nasjonalitet:

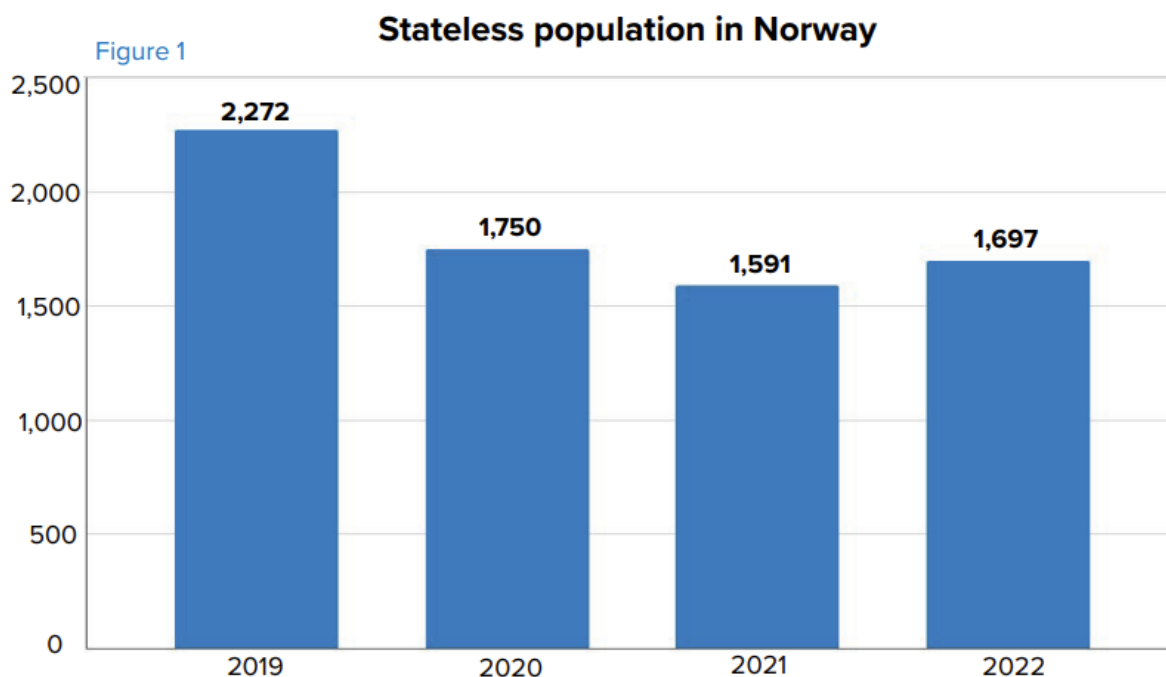
“The international legal definition of a stateless person is “a person who is not considered as a national by any State under the operation of its law”. In simple

⁸ Med flytningbakgrunn menes personer som har fått oppholdstillatelse i Norge på grunnlag av eget eller nære familiemedlemmers behov for beskyttelse. Det er i dag (per 20.10.2025) 6 760 personer som har søkt asyl og som venter på vedtak fra enten UDI eller UNE. Merk at dette tallet er høyere enn det normalt skulle vært fordi UDI p.t. har berostilt Syria-saker. Syria-saker utgjør 2613 av disse sakene.

terms, this means that a stateless person does not have the nationality of any country. Some people are born stateless, but others become stateless“.⁹

Dette har likheter med de norske kategoriene for «statsløs» og «ukjent» kombinert.¹⁰

Gitt UNHCR sin definisjon har vi følgende tall:¹¹



Figur: Oversikt over antall statsløse personer i Norge mellom 2019-2022. Beskrivelse følger i senere avsnitt.

Dette er personer som vil oppleve utfordringer med å dokumentere sin identitet og skaffe seg ID-dokumenter.

⁹ [Stateless people | UNHCR](#)

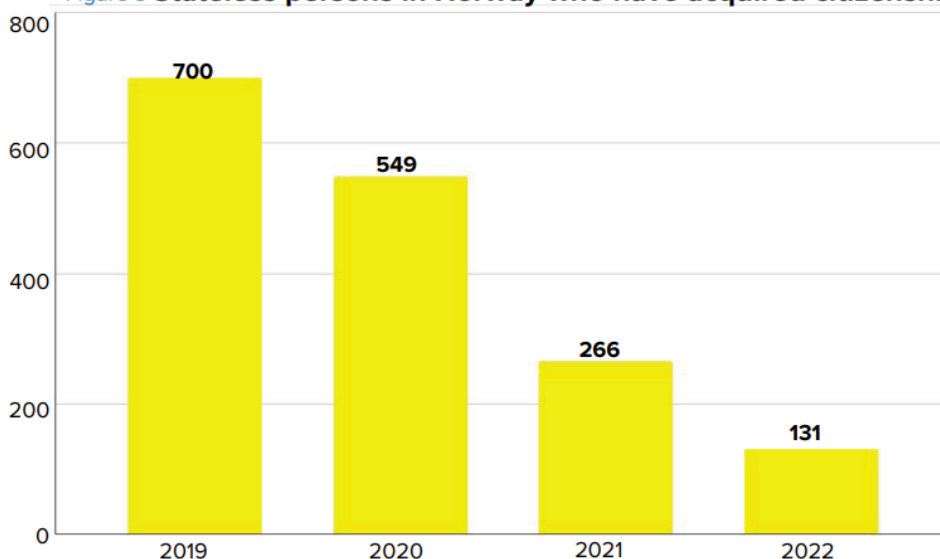
¹⁰ Begrepsbruken til UNHCR er ikke nødvendigvis helt overførbar til norsk registrering. Av forarbeidene i statsborgerloven heter at begrepet statsløs følger av definisjonen i FNs konvensjon om statsløse personers stilling av 1954: I denne konvensjon betyr «statsløs» en person som ikke er borger av noen stat etter denne stats lov, jf. https://lovdata.no/pro/forarbeid/prop-90-l-201516/KAPITTEL_14-2-2.

Men en person er ikke nødvendigvis statsløs, selv om utlendingsmyndigheten ved innvilgelse av oppholds- eller arbeidstillatelse har lagt til grunn at søkerens hjemland eller statsborgerskap er ukjent, ref. statsborgerskapsloven § 16 og tidligere forarbeider, https://lovdata.no/pro/forarbeid/otprp-41-200405/KAPITTEL_8-13-6-2

Det bør derfor gjøres en avklaring av begrepsbruk, og videre beskrive hvor de norske kategoriene for statsløs og ukjent hører hjemme - om det er folkeregistrert status eller UDI sin status eller annet sted. Folkeregistermyndigheten registrerer statsløs og ukjent, som tilleggsopplysning til statsborgerskap, jf. [informasjonsmodellen](#).

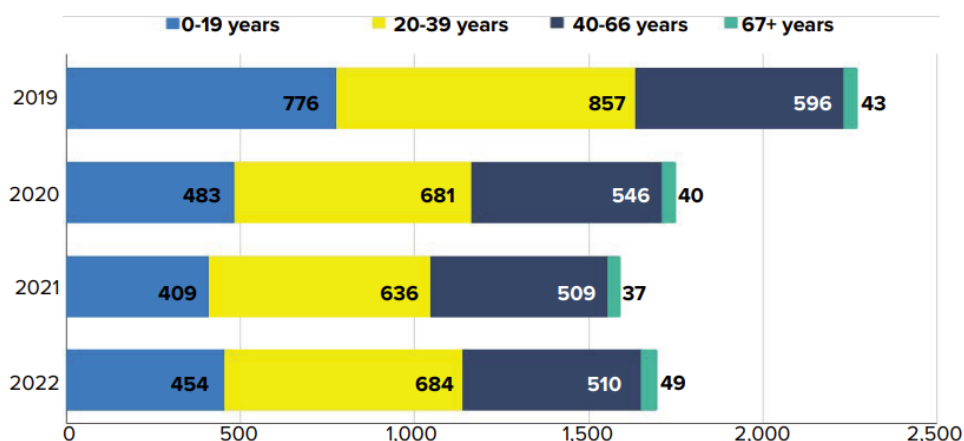
¹¹ Hentet fra "Statelessness in Norway 9 facts with recommendations from UNHCR", sist oppdatert "February 2024", [Statelessness in Norway 9 facts with recommendations from UNHCR - Norway | ReliefWeb](#)

Figure 3 Stateless persons in Norway who have acquired citizenship



Figur: Oversikt over antall statsløse personer i Norge som har ervervet statsborgerskap mellom 2019-2022. Beskrivelse følger i senere avsnitt.

Figure 2 Stateless population in Norway by age



Figur: Oversikt over statsløse personer i Norge fordelt på aldersgrupper, mellom 2019-2022. Beskrivelse følger nedenfor.

Figurene ovenfor viser relevante tall knyttet til personer uten noen bestemt nasjonalitet som oppholder seg i Norge. Antallet statsløse har falt fra over 2200 til ca. 1700 mellom 2019 og 2022. En del av reduksjonen kan antagelig knyttes til antallet statsløse personer som har ervervet statsborgerskap mellom 2019 og 2022, som i 2019 var 700 og i 2022 131. Aldersfordelingen blant statsløse personer er relativt jevn mellom aldersgruppene 0-19, 20-39 og 40-66 år. Det er kun et mindretall personer over 67 år i Norge som ikke har noen bestemt nasjonalitet. Fordelingen mellom aldersgruppene har vært relativt stabil mellom 2019 og 2022, men aldersgruppen 40-66 år har ikke hatt like stor relativ nedgang som de yngre aldersgruppene.

3.1.4 Personer med funksjonsvariasjoner

I forbindelse med det forberedende arbeidet med en konseptvalgutredning på eID-områder, ser Digdir nærmere på grupper av personer som ikke får dekt sine behov knyttet til bruk av eID. En av gruppene vi har fått innspill om at har udekte behov, er personer med funksjonsnedsettelse. Det vi trenger å vite mer om er hvor mange vi kan anta vil ha problemer med å bruke eID med tilpasning.

Omtrent 20 % av Norges befolkning – lever med en funksjonsnedsettelse. Av disse oppgir hele 70 % at de i noen eller stor grad har utfordringer med å bruke digitale tjenester. Dette viser tall fra rapporten Erfaringer med bruk av IKT-løsninger blant personer med funksjonsnedsettelse, utarbeidet av Proba Samfunnsanalyse for Tilsynet for Universell utforming i 2020. SINTEFs rapport [Likeverdige digitale offentlige tjenester](#) (2023) anslår at om lag én million personer i Norge har en eller annen form for utfordringer med å bruke digitale løsninger.

DFØs innbyggerundersøkelse har data som kan bidra til å belyse omfanget av funksjonsnedsettelse i befolkningen. Spørsmål om funksjonsnedsettelse har blitt stilt i årene 2015, 2017, 2019, 2021 og 2023, men med en vesentlig endring i spørsmålsformulering mellom 2021- og 2023-undersøkelsene.

Tall fra Sivilrettsforvaltningen, Blindeforbundet og rapporten til Senteret for et aldersvennlig Norge gir kan bidra ytterligere innsikt.

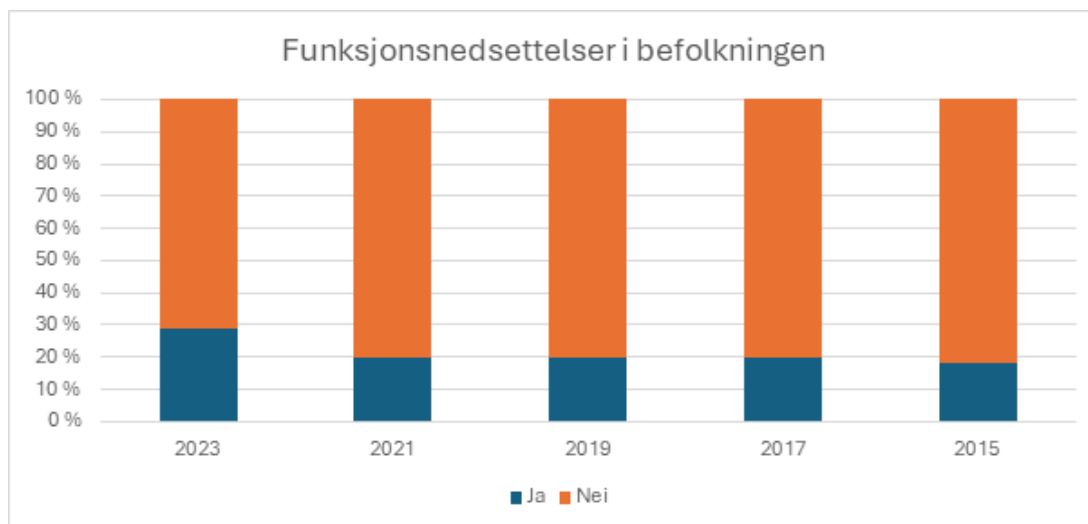
Fram til 2021 ble følgende spørsmålsformulering brukt: «Har du nedsatt fysisk eller psykisk funksjonsevne som medfører begrensninger i ditt daglige liv, og som har vart/vil vare i 6 måneder eller mer?» Svaralternativene en kunne velge mellom var «Ja, bevegelsehemming», «Ja, syns- eller hørselshemming», «Ja, psykiske vansker», «Ja, utviklingshemming», «Ja, annet» og «Nei».

I forbindelse med 2023-undersøkelsen ble spørsmålsformuleringen endret til: «Har du en fysisk, psykisk eller kognitiv funksjonsnedsettelse som kan medføre begrensninger i ditt daglige liv, og som har vart/vil vare i 6 måneder eller mer?», med svaralternativene «Ja, fysisk funksjonsnedsettelse (f.eks. nedsatt syn/hørsel/bevegelighet, smerter)», «Ja, kognitiv funksjonsnedsettelse (f.eks. ADHD, autisme, lese-/skrivevansker)», «Ja, psykisk funksjonsnedsettelse (f.eks. angst, depresjon)», «Ja, annet» og «Nei».

I utgangspunktet representerer dette en såpass stor endring i spørsmålsformulering at vi må regne tidsserien for brutt. Særlig gjelder dette når det kommer til de forskjellige typene funksjonsnedsettelse (fysiske, psykiske, og så videre). Vi gjør likevel ett unntak, og det er når vi ser på fordelingen mellom de som har svart nei og de som har svart ja på minst ett av alternativene (en del respondenter har svart ja på flere typer funksjonsnedsettelse). Vi presenterer denne fordelingen under.

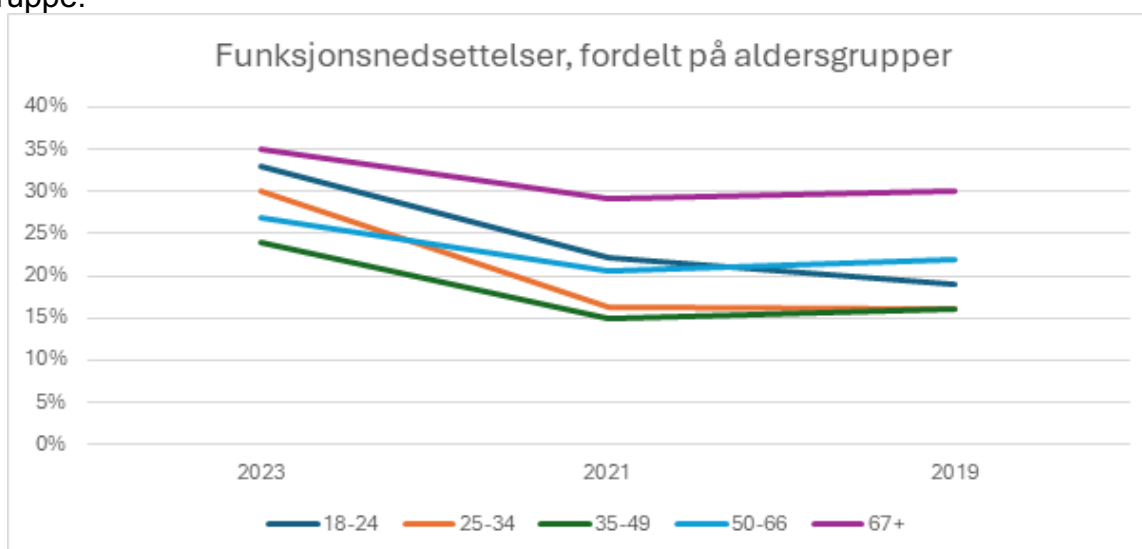
Andel med funksjonsnedsettelse i befolkningen

Som figuren nedenfor viser, har andelen som har en funksjonsnedsettelse holdt seg relativt stabil på om lag hver fjerde innbygger. Andelen har gått noe opp, og særlig i 2023-undersøkelsen, hvor 29 prosent svarte at de hadde en funksjonsnedsettelse. I hvor stor grad dette skyldes endringer i spørsmålsformuleringen versus endringer i befolkningen er vanskelig å anslå.



Figur: Prosentandel av befolkningen med funksjonsnedsettelse mellom 2015 og 2023, kilde innbyggerundersøkelsen (DFØ). Beskrivelse av figuren er i avsnittet ovenfor.

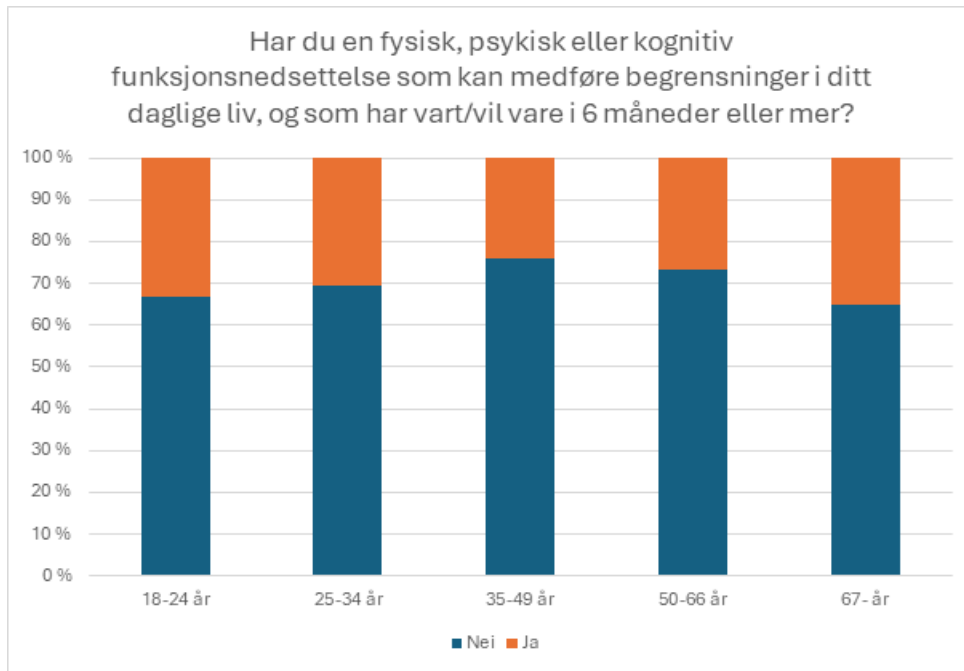
Basert på tilgjengelig tall, har vi også sett på utviklingen fordelt på aldersgrupper for de siste tre gangene innbyggerundersøkelsen har blitt gjennomført (2019, 2021 og 2023). Vi kan legge merke til at funksjonsnedsettelse har blitt mer utbredt i alle aldersgruppene. Økningen har vært særlig stor blant de yngste gruppene (18-24 år og 25-34 år). Selv om gruppen 67+ har hatt størst andel med funksjonsnedsettelse alle tre årene, har de yngste gruppene i 2023 ble de med nest størst og tredje størst gruppe.



Figur: Prosentandel av befolkningen med funksjonsnedsettelse fordelt på aldersgrupper, tall fra 2019, 2021 og 2023. Kilde Innbyggerundersøkelsen (DFØ), Beskrivelse av figuren i avsnittet ovenfor.

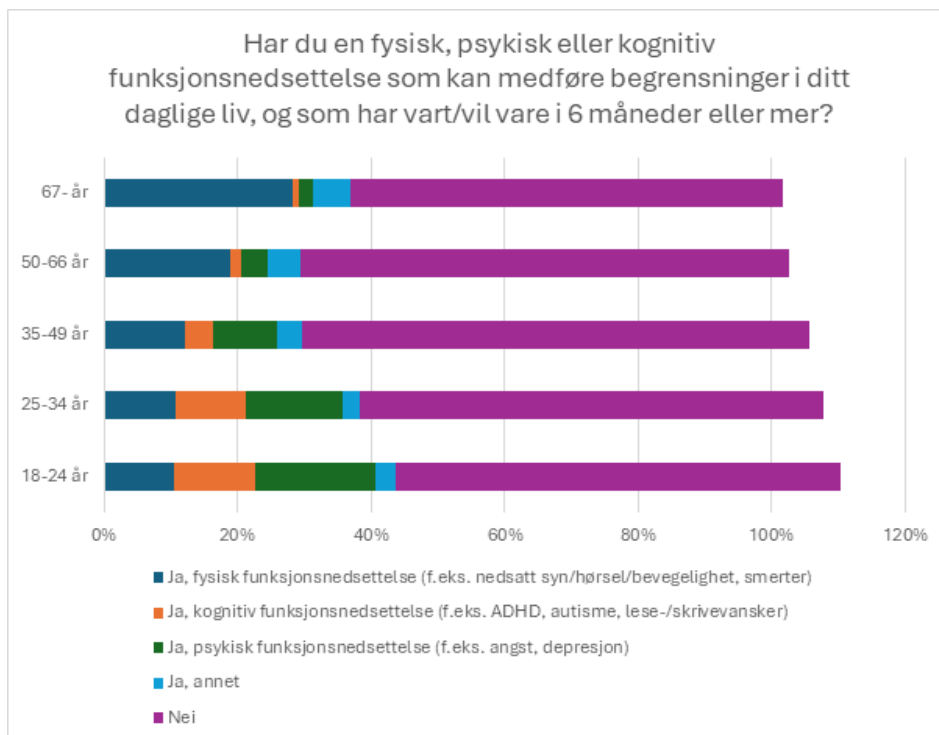
Aldersfordeling for de forskjellige funksjonsnedsettelsene

Nedenfor viser vi noen figurer som gjengir funksjonsnedsettelse fordelt på aldersgrupper. For den første gruppen har vi tatt utgangspunkt i de som har svart «nei» på om de har funksjonsnedsettelse eller «ja» på minst ett av alternativene. I den andre figuren har vi i tillegg tatt med fordelingen på de forskjellige funksjonsnedsettelsene.



Figur: Prosentandel av befolkningen som oppgir at funksjonsnedsettelse medfører begrensninger i deres daglige liv fordelt på aldersgrupper. Kilde Innbyggerundersøkelsen (DFØ). Beskrivelse i avsnittet nedenfor.

For aldersgruppen 18-24 år er det én av tre som har funksjonsnedsettelse, for gruppen 25-34 år 30 prosent, for 35-49 år én av fire, for 50-66 år 27 prosent og for de over 67 år 35 prosent. De gruppene som i størst grad har funksjonsnedsettelse er altså de yngste og eldste.



Figur: Prosentandel av befolkningen som oppgir at funksjonsnedsettelse medfører begrensninger i deres daglige liv fordelt på aldersgrupper og kategorisering av funksjonsnedsettelse, kilde Innbyggerundersøkelsen (DFØ). Beskrivelse følger i tekst nedenfor.

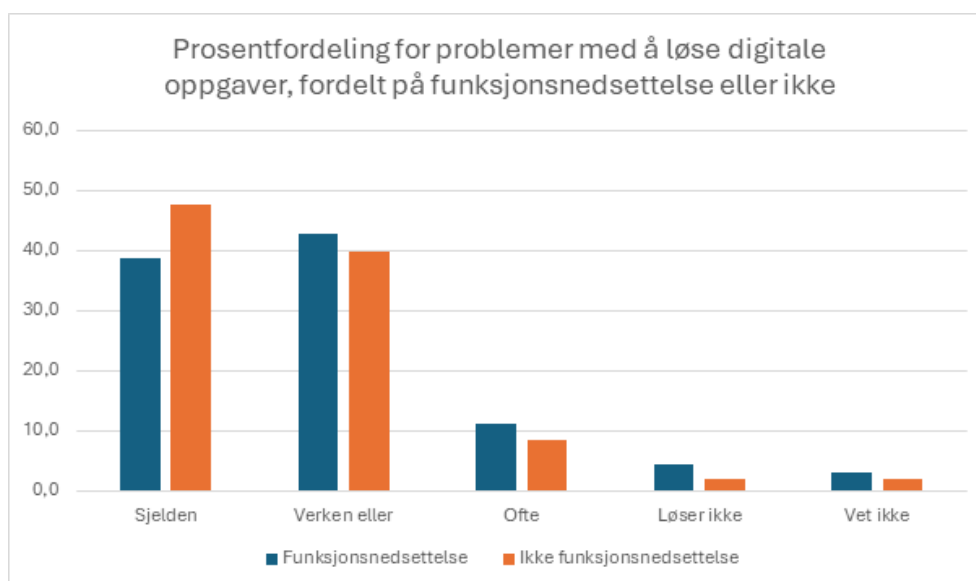
Merk at summen for hver aldersgruppe kan bli over 100 prosent, siden en respondent kan ha mer enn en funksjonsnedsettelse. Dette forekommer oftest i den yngste gruppen (18-24 år), og sjeldnest i den eldste.

Ser vi på hvilke typer funksjonsnedsettelse som er vanligst i de forskjellige aldersgruppene, finner vi en tydelig todeling. Blant de yngste gruppene er kognitive og psykiske nedsettelse mest vanlige. Dette ser vi både for de mellom 18 og 24 år, hvor 18 prosent har psykiske og 12 prosent har kognitive funksjonsnedsettelse, og de mellom 25 og 34 år, hvor 14 prosent har psykiske og 11 prosent har kognitive funksjonsnedsettelse. Blant de eldste gruppene, derimot er det fysiske funksjonsnedsettelse som er mest vanlige. Blant de over 67 år er det 28 prosent som har slike nedsettelse, og for de mellom 50 og 66 år er det 19 prosent. For de over 67 år kan vi også legge merke til at andelen som har svart at de har andre funksjonsnedsettelse er litt høyere enn for de andre gruppene, men er fortsatt ikke mer enn 5 prosent.

Det er også verdt å kommentere på at andelen blant de eldste som har svart at de har kognitiv funksjonsnedsettelse er så lav som 1 prosent. Demens er en stadig mer utbredt tilstand blant eldre i Norge, og regnes typisk som en form for kognitiv svikt. Ifølge en kartlegging er det ca. 15 prosent av befolkningen over 70 år som har demens.¹ På den andre siden er det kanskje også rimelig å anta at personer med demens i begrenset grad vil være i stand til å besvare en undersøkelse som denne. I alle tilfeller gjør dette at tallene om funksjonsnedsettelse må tolkes med varsomhet.

Funksjonsnedsettelse og digitalisering

Vi ser her nærmere på noen sammenhenger mellom funksjonsnedsettelse og digitalisering. I den første figuren presenteres fordelingen når det gjelder hvor sjelden eller ofte man har problemer med å løse digitale oppgaver, fordelt på om man oppgir å ha funksjonsnedsettelse eller ikke. Svarene er fordelt på en skala fra 0 (aldri) til 10 (svært ofte), samt svaralternativ for at man ikke løser digitale oppgaver. I figuren har vi slått sammen de som sjelden opplever problemer (0-2 på skalaen), verken eller (3-7 på skalaen) og de som ofte opplever problemer (8-10 på skalaen).



Figur: Prosentandel av befolkningen som opplever problemer med å løse digitale oppgaver, fordelt på funksjonsnedsettelse eller ikke. Kilde Innbyggerundersøkelsen (DFØ), beskrivelse følger i tekst nedenfor.

Funksjonsnedsettelse ser ut til både å henge sammen med om man sjelden har problemer og om man ofte har det. For de som sjelden opplever problemer er det en 9 prosentpoengs forskjell mellom de som har funksjonsnedsettelse (38,7 prosent) og de som ikke har det (47,7 prosent). Det er med andre ord 19 prosent vanligere blant de uten funksjonsnedsettelse å sjelden oppleve problemer med å løse digitale oppgaver enn blant de med. Den samme koblingen ser vi også blant de som ofte opplever problemer. Det er 24 prosent vanligere blant de med funksjonsnedsettelse at de ofte opplever problemer med det digitale enn blant de uten. Her er andelen riktignok betydelig lavere: 11 prosent av de med funksjonsnedsettelse svarer de ofte opplever problemer med å løse digitale oppgaver.

I den neste figuren har vi slått sammen de som svarer at de ofte opplever problemer med å løse digitale oppgaver (8, 9 og 10 på skalaen). Vi antar at dette er de som i størst grad er digitalt ekskluderte. Vi skiller også her mellom de som har funksjonsnedsettelse og de som ikke har det. Vi har i tillegg fordelt dem på aldersgrupper.

For alle aldersgruppene er andelen som ofte opplever problemer med å løse digitale oppgaver høyere blant de med funksjonsnedsettelse enn blant de uten. Særlig er det mange blant de som er 67 år eller eldre. Her er det nesten hver fjerde person som har en funksjonsnedsettelse som opplever problem, sammenlignet med ca. hver sjette person uten funksjonsnedsettelse.

Disse funnene stemmer godt overens med UU-tilsynet sin gjennomgang av statistikk om nedsett funksjonsevne og digital deltaking «*Sjølvs om fleirtallet er digitale, har ein med nedsett funksjonsevne større vanskar med å bruke internett til å skaffe seg informasjon, varer og tenester enn befolkninga elles*» ([Nedsett funksjonsevne og digital deltaking | Tilsynet for universell utforming av ikt](#)).

3.2 Undersøkelser og tallgrunnlag

3.2.1 SSB «Bruk av IKT i husholdningene»

SSB har gjort undersøkelser som viser total prosentandel brukere av eID:¹²

- 97,5 prosent svarer at de har brukt e-ID de siste 12 måneder. **Bare 1,6 % har svart negativt.**
- Andelen av befolkningen (1,6 % i 2023) gjelder ca. 68,5 tusen personer ved oppblåsing med vektor i utvalgsundersøkelsen).
 - o Av de som ikke har brukt e-ID oppgir 4 av 10 sier at de ikke visste om elektronisk identifikasjon.
 - o Videre sier 4 av 10 at de har e-ID, men har noen utfordringer med å bruke den.

¹² <https://www.ssb.no/teknologi-og-innovasjon/informasjons-og-kommunikasjonsteknologi-ikt/artikler/5-3-prosent-av-befolkningen-har-utfordringer-ved-bruk-av-digitale-tjenester>

Svakheten ved samtlige av tallene fra SSB som gjengis her er at de avgrenses til alderne 16-79 år, som ikke er dekkende for hele befolkningen som kan få eID.

Utvalgt tabell fra SSB - 14033: Bruk av elektronisk identifikasjon (e-ID) de siste 12 måneder (prosent), etter alder, statistikkvariabel, år og kjønn (2013).

Brukt e-ID for å få tilgang til nettsjenester – Begge kjønn:

16-24 år	97 %
25-34 år	99 %
35-44 år	98 %
45-54 år	98 %
55-64 år	99 %
65-74 år	96 %
75-79 år	90 %
16-74 år	98 %
16-79 år	97 %

Tabell: Bruk av eID for tilgang til nettsjenester, Kilde SSB

Videre har SSB spurt om ulike årsaker til å ikke bruke offentlige nettsjenester og elektronisk identifikasjon (e-ID).

- *5,3 prosent av befolkningen mellom 16 og 79 år sier at de har hatt behov, men allikevel ikke bedt om å få offisielle dokumenter, ytelser og krav via myndigheters nettside eller app de siste 12 måneder.*
- *Blåst opp med vektorer i utvalgsundersøkelsen kan dette gjelde ca. 214.000 personer.*

Dette tallet er nyttig å ha med seg for gjennomgangen av tallene fra ID-porten som viser bruk av eID mot offentlige tjenester/myndigheters nettsider (via ID-porten).

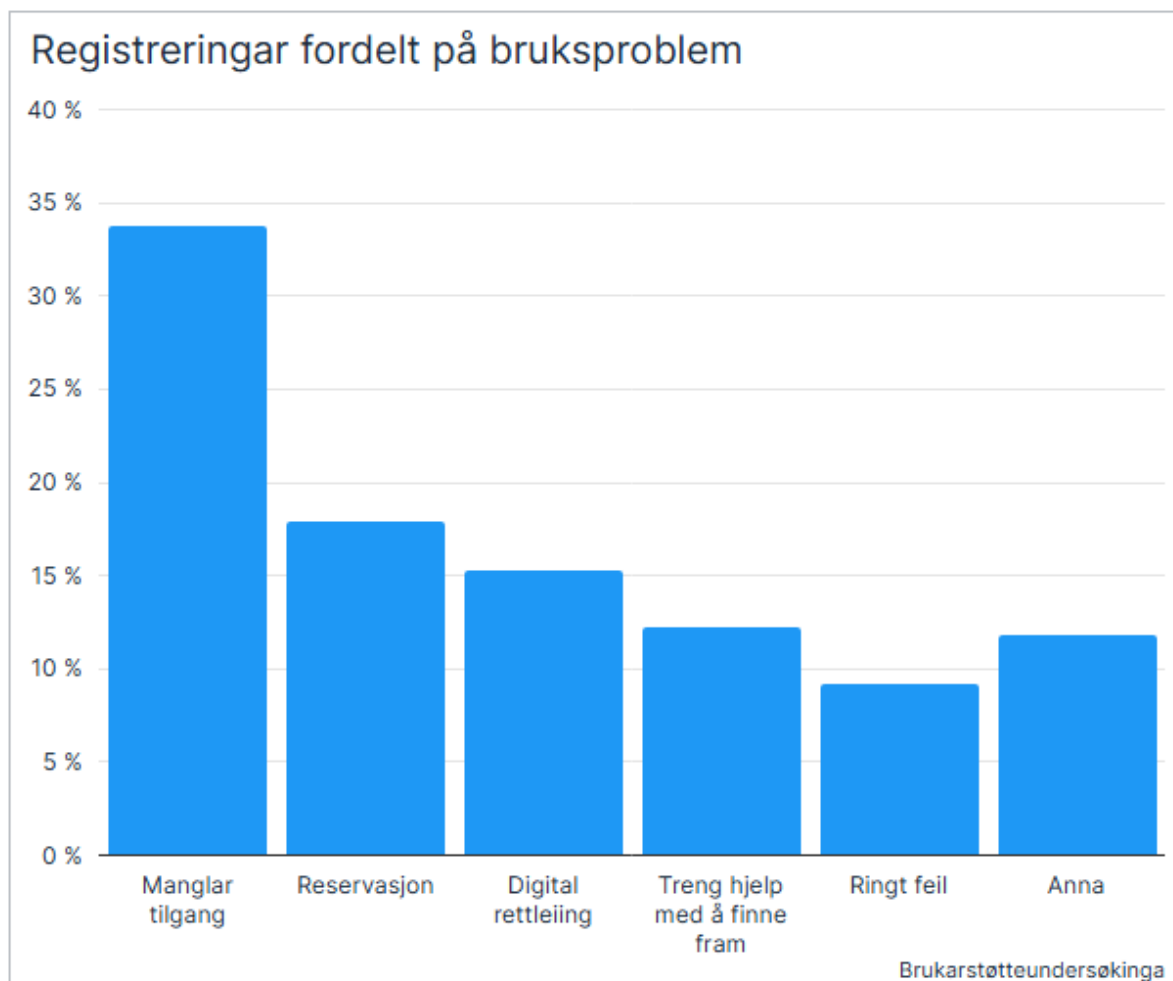
3.2.2 Digdir

Digdir estimerer at omtrent 20 prosent av befolkninga er sårbare i møte med offentlige digitale tjenester, og derfor kan oppleve digital utenforskap (Digdir, 2023).

I Norge har vi i utgangspunktet en digitalt kompetent befolkning, og bruken av digitale løsninger og tjenester er høy sett i et internasjonalt perspektiv. 99 prosent av befolkninga (16-79 år) har brukt internett i løpet av de siste tre månedene (Statistisk sentralbyrå, 2024a). Ifølge eGovernment Benchmark, er 97 prosent av tjenestene som blir testet for på nett (Europakommisjonen, 2024).

Vi går her gjennom enkelte av resultatene fra brukerstøtteundersøkinga når det gjelder hvilke problem det er registrert at brukerstøttesamtalene handler om. Siden

en enkelt samtale kan handle om mer enn ett bruksproblem, er det totalt registrert 1357 problem fordelt på 1073 samtaler.

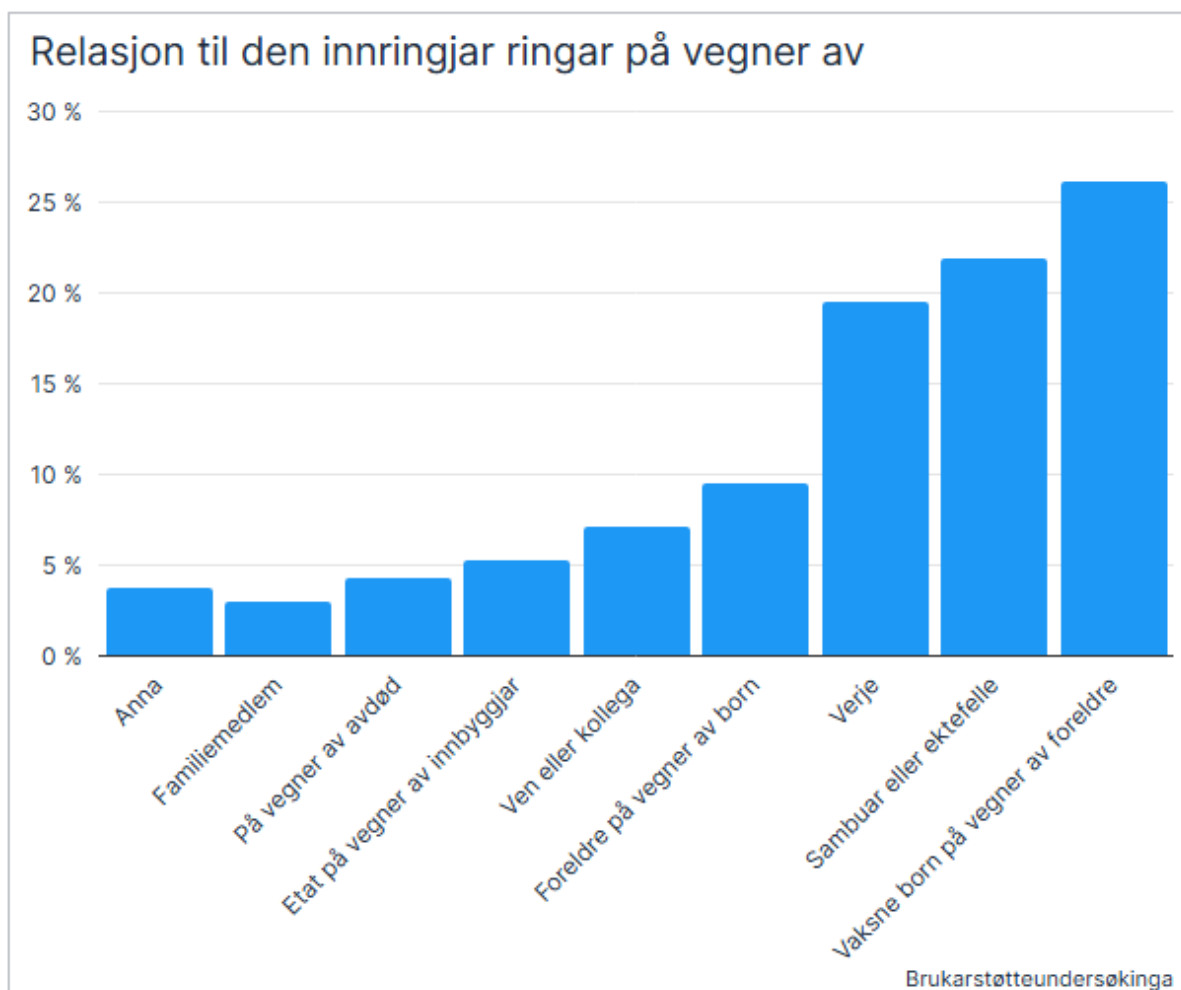


Figur: Oversikt over årsak til henvendelse til Digidirs brukerstøtte, fordelt på kategori. Beskrivelse følger i tekst nedenfor.

Det vanligste bruksproblemet er manglende tilgang til digitale tjenester, blant annet problemer knyttet til eID. Tilgang til digitale tjenester er registrert 458 ganger, og tilsvarer 34 prosent av oppgitte problem. Dette tilsier at om lag hver tredje samtale om personer som mangler tilgang til en digital tjeneste. Deretter følger hjelp med reservasjon mot elektronisk kommunikasjon, som er registrert 242 ganger (18 prosent), og veiledning til å gjennomføre en digital oppgave, med 207 registreringer (15 prosent).

Vi ser flere tegn til at en stor del av befolkningen trenger digitale hjelpere for å lykkes i den digitale kommunikasjonen med det offentlige. Med digitale hjelpere mener vi her personer som hjelper med gjennomføringen av digitale gjøremål. De kan for eksempel hjelpe ved å være «systemveiledere» (hjelpe med å finne fram til riktig tjeneste, etat og lignende), eller ved å overta hele eller deler av den digitale oppgaveløsningen (inkludert innlogging og utfylling av nødvendig informasjon).

Resultata fra brukarstøtteundersøkinga forsterker inntrykket av at det er vanlig å trenge hjelp for å være digital. I 35 prosent av samtalene brukarstøtte har registrert er det noen som ringer på vegner av andre.



Figur: Oversikt over prosentvis fordeling av hvilken relasjon det er mellom den som ringer og den det blir ringt på vegne av. Beskrivelse følger i tekst nedenfor.

Det vanligste er å få hjelp fra familien. Det vanligste er at voksne barn ringer på vegner av foreldre, med 26 prosent. Blant andre familierelasjoner finn vi de som ringer på vegne av samboer eller ektefelle, med 22 prosent, og foreldre som ringer på vegner av barn, med 9 prosent. I 19 prosent av tilfella er det verger som ringer på vegner av vergehaver.

Også hjelperne rapporterer i betydelig grad om tilgangsproblematikk. Blant de samtalene der noen ringer på vegne av andre, handler nesten to av tre om manglende tilgang (62 prosent).

3.2.3 Nasjonal digitaliseringsstrategi og eID-strategien

Digitaliseringsstrategien angir at vi har 4,5 millioner brukere med eID på høyt sikkerhetsnivå i dag. Noe mer konkret er dette angitt slik i eID-strategien (side 19):

«Per 1. mars 2023 har BankID omtrent 4,4 millioner aktive brukere, mens Buypass og Commfides samlet har om lag 230 000 brukere på sikkerhetsnivå høyt. eID på sikkerhetsnivå betydelig er også godt utbredt, særlig blant unge».

3.2.4 Forbrukerrådets «utenforskap i forbrukermarknadene»

SODI har vist til Forbrukerrådets undersøkelse [«Utanforskap i forbrukermarknadene»](#) fra 2022. Her heter det blant annet:

Under punkt 8.5: «4 prosent av dei spurde i utvalet (primærmålgruppa) stadfestar ikkje at dei disponerer BankID. Dette kan tilseie at talet på forbrukarar over 16 år som av ulike årsaker ikkje disponerer BankID, utgjer omlag 180 000 personar»

I samandraget: «[O]mtrent like mange manglar smarttelefon (5 prosent). Anslagsvis 360 000 personar over 16 år disponerer ikkje Vipps (9 prosent). Det er aktørar i finansbransjen som eig og forvaltar BankID og Vipps, og dei må mellom anna rette seg etter kvitvaskingsregelverket». [Vår utheving]

Under punkt 8.5: «14 prosent av dei som ikkje bruker BankID – som utgjer 9 prosent av utvalet – gjev opp som hovudårsak at dei ikkje får identifikasjonsverktøyet av banken sin».

3.2.5 Undersøkelse gjennomført av Finans Norge

Finans Norge har ikke kjennskap til hvor mange som ikke har tilgang til eID, men de har gjennomført en undersøkelse vedrørende bruk av nettbank/mobilbank, og en del av undersøkelsen dreier seg også om BankID. Funnene i undersøkelsen er inntatt under del 2 av dette dokumentet.

Som undersøkelsen viser, oppgir 25% av de spurte at de eller noen de kjenner har hatt problemer med å bruke bankens nettbank eller mobilbank pga. utfordringer med BankID. Noe overraskende er det den yngste aldersgruppen (18-29 år) som oppgir at de eller noen de kjenner oftest har hatt problemer med dette (31%), mens bare 18% av de eldste oppgir å ha hatt utfordringer med dette selv eller hos noen de kjenner (60 år +).

Utfordringene knytter seg tilsynelatende til brukere som ikke mangler eID, men som har utfordringer under bruken.

3.2.6 Helsedirektoratet

Helsedirektoratet v/Senteret for et aldersvennlig Norge har sammenstilt kildene *Digital ekskludering i NAV*, Kari Sand, SINTEF 2022 | *Regjeringens strategi Digital Hele livet. september 2021* | *DigDir om digitalt utenforskap*¹³ - og oppsummert tilgangsbarrierene slik:

¹³ <https://www.digdir.no/rikets-digitale-tilstand/hvor-mange-opplever-digitalt-utenforskap/4456>

- 16 % av husstander, 161 000 husstander, **mangler tilgang til høyhastighetsbredbånd.**
- 8 % av den «voksne befolkningen», ca. 300 000 personer, **har ikke Bank-ID**
- Manglende tilgang skyldes flere ting; ikke råd til utstyr og bredbånd, økonomisk verge, gjeldsordning, utenlandsk statsborger, ustabil bosituasjon o.l.

Til sammenligning, ifølge Digitaliseringsstrategi 24-30 har i dag 95.1 prosent av alle i Norge *tilbud om høyhastighets bredbånd* (S. 7).

Digital kompetanse er oppsummert slik:

- 14 % av innbyggerne, ca. 600 000, er «ikke-digitale» eller har svak digital kompetanse.
- 9 % av befolkningen, ca. 400 000 personer, vurderer egne digitale ferdigheter til å være på nivå 1 eller 2 på en fempunkt-skala hvor 1 er nybegynner og 5 er ekspert.

Helse- og livssituasjon er oppsummert slik:

- 23 %, ca. 850 000 personer, har nedsatt fysisk eller psykisk funksjonsevne.
- 2 % av befolkningen har demens, et tall som er forventet doblet i 2050.

Forvaltningsforståelse er oppsummert slik:

- 18 % synes det er vanskelig å forstå skriftlig informasjon fra kommunen, finne nyttig informasjon på kommunens nettsider og bruke kommunens nettbaserte tjenester

Språkforståelse er oppsummert slik:

- 18 %, ca. 800 000 personer mener språket i offentlige digitale tjenester er vanskelig å forstå
- 15 % har norsk som andrespråk
- 20 % har generelle lesevansker når de går ut av skolen. Dette er over en million nordmenn.

3.2.7 Sivilrettsforvaltningens årsrapport

Tall fra Sivilrettsforvaltningens årsrapport 2023¹⁴:

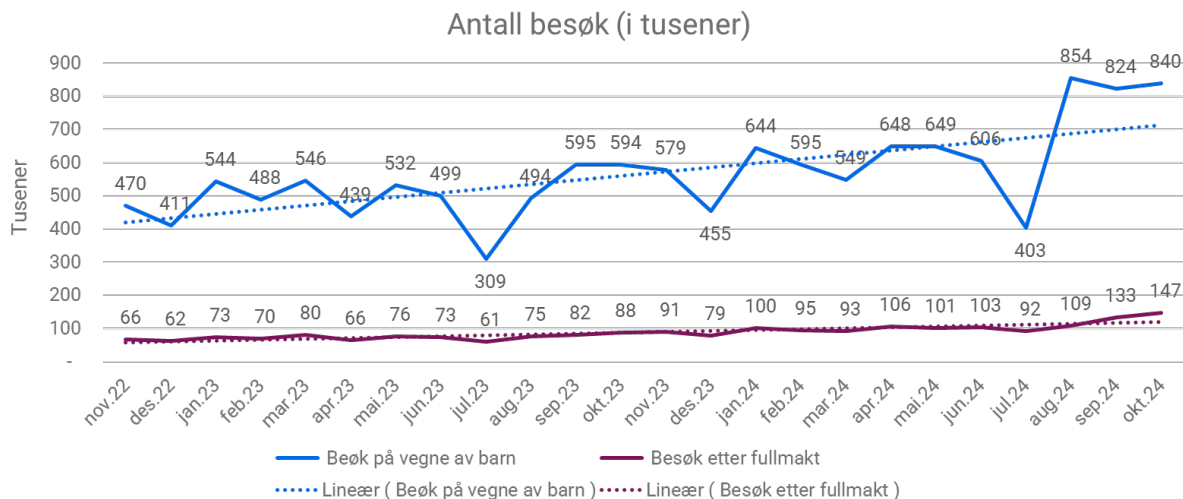
- 62 520 personer hadde i 2023 vergemål. I tillegg er 1531 enslige mindreårige asylsøkere underlagt vergemål.
- 337 personer var i 2023 fratatt rettslig handleevne
- Det var totalt 26 515 registrerte verger i 2023. 24 165 av disse hadde kun et vergeoppdrag, mens den resterende mengden på 2 350 hadde mellom to og over 100 registrerte vergeoppdrag.

Statsforvalteren i Trøndelag har forklart at deres saksbehandlingssystem ikke har funksjon der de kan registrere hvor mange vergehavere som i det hele tatt har eID.

3.2.8 Innloggingsdata fra Helsenorger

¹⁴ <https://www.sivilrett.no/arsrapport-2023>

Helsedirektoratet har supplert med data fra Helsenorge - en tjeneste som krever *innlogging med eID på høyt sikkerhetsnivå*. Tallene viser antall besøk på Helsenorge og sammenligner antall innlogginger med og uten bistand. Foruten juli viser tallene om et sted mellom 7 og 9,5 millioner innlogginger per måned i 2024. Av disse er 1027000 innlogginger på vegne av andre, herav ca. 840000 (8.8-12%) på vegne av barn og 147000 (1.5-2%) med avgitt fullmakt.



Tabell 8: Innloggingsdata, antall besøk Kilde: Helsenorge. Beskrivelse i avsnitt ovenfor.

Innlogginger som skjer på vegne av andre personer, har sitt utgangspunkt i at brukeren selv enten:

1. Ikke har eID på høyt sikkerhetsnivå
2. Trenger/støtte med å benytte eID eller den digitale tjenesten
3. Trenger hjelp/støtte med å ivareta sin helse.

3.2.9 Undersøkelse gjennomført av Blindeforbundet

I en undersøkelse Blindeforbundet gjorde i forbindelse med sin aksjonsuke i fjor, viser følgende om BankID:

- 69% kan selv bruke Bank-ID
- **20% kan bruke Bank-ID med assistanse**
- **9% bruker ikke Bank-ID**

De aller fleste unge under 44 år (82-89%) kan bruke Bank-ID selv. De yngste under 30 år trenger litt oftere assistanse enn de mellom 30-44 år (16%). Andelen som kan bruke dette selv faller til 68% i aldersgruppen 45-69 år, og videre ned til 35% over 70 år. Blant de eldste kan 42% bruke med assistanse, men 23% bruker ikke Bank-ID.

Det er et relativt høyt antall som opplyser at de trenger assistanse ved bruk av BankID. SODI har i sin besvarelse bemerket at en vanlig årsak til at BankID blir sperret er at nærstående kontakter banken på vegne av BankID-innehaveren, og på den måten «røper» at innehaveren får hjelp til bruken. Dette gjelder særlig eldre.¹⁵ Personer som trenger assistanse under bruken vil kunne risikere å få revokert sin eID, og dermed miste tilgangen.

¹⁵ SODI viser videre til høringsvaret fra Direktoratet for e-helse på eID-strategien.

3.2.10 Nasjonal kompetansetjeneste for aldring og helse

En studie gjennomført i regi av Nasjonal kompetansetjeneste for aldring og helse viser at om lag 100 000 nordmenn reelt sett har en form for demenslidelse. Med en aldrende befolkning vil også dementes behov bli et viktigere hensyn. Alzheimers demens (AD), vaskulær demens (VaD) og en kombinasjon av AD og VaD rammer 85 – 90 % av eldre pasienter. I 2025 101 000 personer med demens, forventet at ca 238 000 personer vil ha demens i 2050

3.2.11 SINTEF "Digitalt ekskluderte i møte med et digitalt NAV"

Kunnskapsavdelingen i NAV har estimert at det kan være omtrent 194 000 av de som bruker NAVs tjenester som har digitale utfordringer Dette er basert på saksinngangen i NAV i 2022 og Kompetanse Norge sine tall for grunnleggende digitale ferdigheter. Av disse hadde omtrent 152 000 personer lave ferdigheter og omtrent 42 000 personer ingen ferdigheter. Dette var omtrent det samme som gjennomsnittet i befolkningen.¹⁶

3.2.12 Undersøkelse gjennomført av Direktorat for høyere utdanning og kompetanse.

NAV har i sin besvarelse vist til Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse sin tidligere undersøkelse, som gir noe veiledning. 3 prosent av befolkningen over 16 år hadde ingen digitale ferdigheter i 2020, ifølge Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse. Disse var hovedsakelig eldre, pensjonister, lavt utdannede og de utenfor arbeidsstyrken. I tillegg hadde 11 prosent av befolkningen begrensede digitale ferdigheter, som betydde at de bare kunne gjøre enkle oppgaver.¹⁷

3.2.13 Meld. St. 23 (2023–2024) - Finansmarkedsmeldingen 2024

I kap 4.3.1 vises det til SSB-tallene som inntatt over, samt at «*Forbrukerrådet publiserte i 2023 en undersøkelse om utenforskap i forbrukermarkeder hvor 43 pst. svarte at de regelmessig må hjelpe familie eller bekjente med å bestille varer og tjenester eller foreta elektronisk oppgjør*».

3.2.14 Nordmenn og digital sikkerhetskultur – NorSIS 2024

Siden 2016 har Norsk senter for informasjonssikring (NorSIS) gjennomført årlige undersøkelser av nordmenns digitale sikkerhetskultur. Disse kartleggingene, som danner grunnlaget for en årlig rapport, er sentrale i arbeidet med å styrke befolkningens digitale sikkerhetsbevissthet. Den nyeste [undersøkelsen](#) ble

¹⁶ NAV påpeker behovet for mer kunnskap og eksakte tall om hvem som er digitalt ekskluderte. På tvers av det offentlige, bruker vi mange ulike begreper på utfordringer i møte med det digitale. Mangelen på ett felles begrep og én definisjon på problemstillingen, gjør at det finnes ulike perspektiver på hvor mange og hvem vi snakker om.

¹⁷ <https://hkdir.no/rapporter-undersokelser-og-statistikk/befolkningens-digitale-kompetanse-og-deltakelse-2021>

gjennomført i juni 2024 i samarbeid med Opinion AS og bygger på svar fra et landsrepresentativt utvalg på 1001 personer over 18 år.

Tallene for 2024 viser en økende bevissthet rundt sikkerheten ved deling av BankID. Hele 91 % av befolkningen forbinder nå deling av BankID med høy risiko, mot 82 % i 2023. Samtidig viser tallene at rundt 450.000 nordmenn – omtrent 10 % – har latt andre bruke sin BankID det siste året. Dette skjer ofte i nære relasjoner, der ektefeller, barn, foreldre eller annen familie bistår ved assistert bruk. Kun 1 % unnlot å svare på dette spørsmålet.

3.2.15 Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM)

På vegne av NIM ble det i mars 2025 gjennomført en undersøkelse om digitalt utenforskap, med fokus på alderdommen. Et representativt utvalg av 1000 personer fylte 18 år eller eldre ble spurt.¹⁸

Sentrale funn er oppsummert slik;¹⁹

- *1 av 4 er redde for å falle utenfor samfunnet som gammel fordi de ikke klarer å ta i bruk offentlige digitale tjenester i framtiden.*
- *1 av 5 har selv hatt eller kjenner noen som har hatt problemer med å ta i bruk offentlige digitale tjenester i løpet av det siste året.*
- *Flest rapporterer at problemene skyldes dårlige digitale løsninger og at de mangler digitale ferdigheter. Manglende tilgang til bankID, dårlig helsetilstand, uforståelig språk og mangel på utstyr eller internett er andre årsaker.*
- *Sårbare grupper er særlig utsatt for digitalt utenforskap. 8 av 10 oppgir at personen(e) som har hatt digitale vansker har ett eller flere kjennetegn som kan gjøre dem digitalt sårbare.*
- *Flest oppgir at høy alder er et kjennetegn ved personer de kjenner som er digitalt sårbare. Samtidig viser undersøkelsen at både digital sårbarhet og bekymring for dette i framtiden finnes blant alle aldersgrupper.*

3.3 Loggdata fra ID-porten – Bruk av eID for innlogging via ID-porten

En kilde til informasjon om bruk av eID, er innlogginger via ID-porten til offentlige tjenester. Digdir har hentet ut loggdata som viser hvor mange unike personidentifikatorer (PID-er) har blitt brukt til å logge inn i ID-porten. Det er to typer PID-er som blir registrert i ID-portens logger: fødselsnummer (fnr.) og d-nummer (dnr.). Gjennom PID-en får vi også mulighet til å dele inn innloggingene utfra fødselsåret.

Dataene vi har hentet ut dekker siste 12 måneder. Vi har hentet ut data i tre omganger. Ved å hente ut i flere omganger har vi hatt mulighet til å kontrollere at det ikke er vesentlige fluktuasjoner. Dette øker dataenes pålitelighet. Dataene vi refererer til videre i denne teksten er hentet ut i mars 2025, og er basert på innlogginger i ID-porten i perioden 19. januar 2024 og 18. januar 2025.

¹⁸ [Undersøkelse-digitalt-utenforskap.pdf](#)

¹⁹ [En av fire er bekymret for digitalt utenforskap i alderdommen - Norges institusjon for menneskerettigheter](#)

Totalt viser tallene at 4 756 724 unike PID-er har blitt benyttet til å logge inn i ID-porten. Tallene i punktlisten er ikke additive. Det innebærer for eksempel at mange av PID-ene som har blitt benyttet i forbindelse med MinID også har blitt benyttet i forbindelse med BankID.

BankID er den mest brukte eID-en i ID-porten. I områdegjennomgangen for ID-forvaltningen fra 2019, s. 30, står det at det i 2018 ble gjennomført 139,4 mill. innlogginger gjennom ID-porten, hvorav ca. 82 prosent ble gjort med BankID.

Innlogging i ID-porten – sikkerhetsnivå, dnr. eller fnr.

Vi begynner her med å se på fordelingen når det gjelder personer med fnr. og dnr., og om de har logget inn med eID på sikkerhetsnivå høyt eller kun sikkerhetsnivå betydelig. Sikkerhetsnivå høyt inkluderer BankID og BankID Mobil, Buypass og Commfides, mens sikkerhetsnivå betydelig inkluderer MinID (OTC og app). Måten vi har beregnet hvor mange som kun har logget inn med eID på sikkerhetsnivå betydelig på, er å gå gjennom listen over PID-er som har logget inn med MinID og ekskludert de PID-ene som også har brukt en eID på sikkerhetsnivå høyt siste 13 måneder. Dette er nødvendig siden samme PID kan være knyttet til både en eID på sikkerhetsnivå høyt og til en MinID. Vi får da et tall som skal vise de som kun har brukt MinID i ID-porten. Vi antar at dette er personer som ikke har eID på sikkerhetsnivå høyt, men vi kan ikke utelukke at det kan være noen som har BankID eller lignende uten å ha brukt den i den aktuelle perioden.

Tabell 9 Innlogging i ID-porten, fordelt på PID og sikkerhetsnivå, siste 12 måneder

	Sikkerhetsnivå høyt	Sikkerhetsnivå betydelig	Sum
Personer med fnr.	4511179	75719	4586898
Personer med dnr.	39994	129832	169826
Totalt	4551173	205551	4756724

Kilde: ID-porten loggdata; SSBs befolkningsstatistikk

Tabellen over viser at totalt i overkant av 4,75 millioner unike PID-er har blitt brukt til å logge inn i ID-porten siste 12 måneder. Vel 4,5 millioner innlogginger var med bruk av eID på sikkerhetsnivå høyt av personer med fnr. 38 900 innlogginger var med eID på sikkerhetsnivå høyt med dnr. Når det gjelder bruk av MinID, finner vi at det totalt var 205 551 innlogginger med hjelp av PID-er der det ikke har blitt registrert bruk av eID på sikkerhetsnivå høyt i samme tidsrom. Av disse var 75 719 gjennomført med fnr. og 129 832 med dnr.

Innlogging ID-porten – den voksne befolkningen (18-79 år)

For personer i alderen 18 til 79 år, viser loggdataene fra ID-porten at det ble brukt totalt 4 168 085 eID-er på sikkerhetsnivå høyt, og 45 740 på sikkerhetsnivå betydelig.

Innlogging i ID-porten – yngre brukere (12-17 år)

Loggdata fra ID-porten kan også hjelpe oss med å se nærmere på dekningsgrad blant yngre brukere. Tabellen under viser tall for innlogginger blant PID-er som korresponderer med aldersgruppen 12-17 år.

Tabell 10 Antall innlogginger i ID-porten, fordelt på alder og sikkerhetsnivå, siste 12 måneder

Alder	Sikkerhetsnivå høyt	Prosentandel, aldersgruppe	Sikkerhetsnivå betydelig	Prosentandel, aldersgruppe
12 år	68	0,10 %	18	0,03 %
13 år	1 035	1,53 %	598	0,88 %
14 år	3 504	5,09 %	1 549	2,25 %
15 år	25 802	37,86 %	7 436	10,91 %
16 år	58 143	87,40 %	9 207	13,84 %
17 år	61 608	91,89 %	4 774	7,12 %

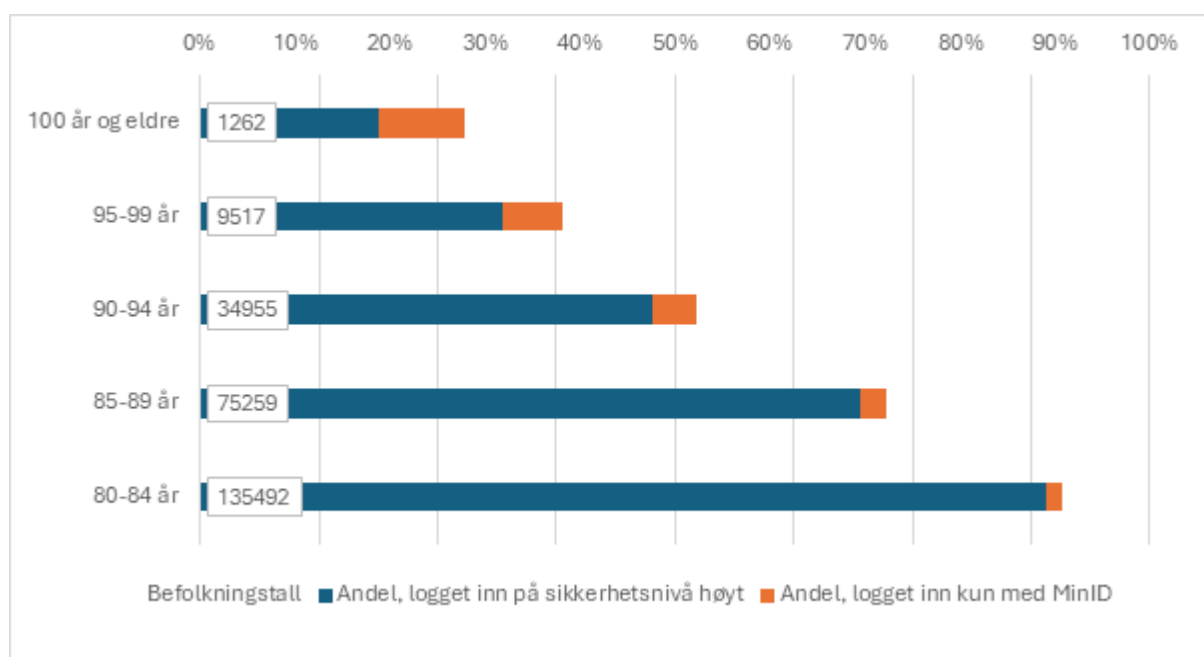
Kilde: ID-porten loggdata; SSBs befolkningsstatistikk

For alle aldrene blant yngre brukere er volumet på innlogginger høyere på sikkerhetsnivå høyt enn på betydelig. For 13- og 14-åringene er forskjellen noe mindre enn for de som er 15 år og eldre. 16-åringene (fødselsår 2008) er de som har størst volum når det gjelder bruk av kun MinID, med 9 207 forekomster av unike PID-er.² Dette tilsvarer ca. 15 % av det totale antallet 16-åringer i befolkningen.

I tabellen framkommer det også at dekkningen for eID på sikkerhetsnivå høyt framstår som relativt god blant 16- og 17-åringene. Blant 17-åringene tilsvarer antallet unike PID-er ca. 92 % av det totale antallet i befolkningen, mens det for 16-åringene tilsvarer ca. 87 %. Legger vi til de som kun har brukt MinID, kommer vi relativt nær full dekning for begge aldersgruppene. For aldrene 14 og 15 år er prosentandelene betydelig lavere: ca. 38 % blant 15-åringene, og ca. 5 % blant 14-åringene. eID på sikkerhetsnivå høyt og betydelig blant 12- og 13-åringer har i liten grad blitt brukt i ID-porten.

Innlogging ID-porten eldre brukere

Vi ser her på innlogginger i ID-porten som har blitt gjennomført med hjelp av fnr.³ som samsvarer med aldre på 80 år og eldre. Figuren nedenfor viser andel innlogginger på både sikkerhetsnivå høyt og betydelig. I tillegg viser den befolkningstallet for de forskjellige aldrene. Vi har delt inn i aldersgrupper med fem års intervaller. Hensikten her er å presentere hvor stor andel som har brukt eID på sikkerhetsnivå høyt eller MinID, og samtidig gi et inntrykk av hvor stor andel dette utgjør av befolkningstallet for alderen.



Figur: Innlogging i ID-porten blant de over 80 år, fordelt på alderstrinn. Kilde: ID-porten loggdata; SSBs befolkningsstatistikk. Beskrivelse følger i avsnitt under

I aldersgruppen 80-84 år er befolkningstallet totalt 135 492. Ser vi på tallene fra ID-porten, finner vi at 90 % har brukt eID på sikkerhetsnivå høyt siste 12 måneder. Nærmere 2 % har kun brukt MinID. For de eldre gruppene går både befolkningstallene og andelen som har brukt eID stabilt nedover. Blant 85-89-åringene er det ca. 73 prosent som har logget inn i ID-porten med eID på sikkerhetsnivå høyt eller betydelig, for gruppen 90-94 år er det ca. 52 prosent, i gruppen mellom 95 og 99 år er det ca. 36 prosent, mens vi for de over 100 år er nede i ca. 23 prosent.

For alle aldersgruppene er bruk av eID på sikkerhetsnivå høyt mer utbredt enn MinID. Forskjellen er minst for de eldste aldersgruppene, men selv for de over 100 år er det bare 9 % som har benyttet seg av MinID, mot 19 % eID på sikkerhetsnivå høyt.

For denne gruppen tas det forbehold om at selv om en eID har blitt benyttet i løpet av de siste 12 mnd betyr ikke dette nødvendigvis at det er personen selv som har logget inn. Gjennom denne kunnskapsinnhenting har det kommet flere innspill på at det kan være familien og andre relasjoner som har tatt i bruk eID på deres vegne. Dette betyr at videre at antallet ustedte eID ikke nødvendigvis samsvarer med antallet identiteter som faktisk kan ta i bruk en eID på egen hånd.

Innlogging ID-porten – MinID

Vi ser her nærmere på aldersgrupper hvor andelen som kun har brukt MinID siste 12 måneder er høyest. Vi har satt grensen ved at det skal være mer enn 6 % av det totale antallet personer i den alderen i befolkningen som kun har brukt MinID. Formålet med dette er å trekke fram hvilke aldersgrupper som i størst grad er avhengige av MinID til å logge seg inn på offentlige tjenester gjennom ID-porten. Vi finner at det er særlig tre grupper som skiller seg ut. Den første gruppen er 15-, 16- og 17-åringene. Andelen som kun har brukt MinID er høyest blant 16-åringene, med ca. 14 prosent. Blant 15-, 16- og 17-åringene er også volumet ganske stort, i den forstand at det er snakk om ca. 21 000 unike PID-er fordelt på de tre alderstrinnene.

Den andre gruppen er personer i 20-årene. Her ligger andelen mellom 6 og 6,5 prosent. Volumet er i snitt på ca. 5000 unike PID-er per alderstrinn. Her finner vi også mange forekomster av at dnr. er benyttet, noe vi ser nærmere på nedenfor.

Den tredje gruppen er de eldste brukerne, og da særlig fra 96 år og oppover. I gjennomsnitt er det ca. 9 prosent i denne aldersgruppen som kun har benyttet MinID. Her er derimot volumet relativt lavt. Totalt er det snakk om ca. 550 unike PID-er.

Innlogging i ID-porten – dnr.

Totalt er det registrert 169 826 unike dnr. brukt til innlogging i ID-porten siste 12 måneder (se også Tabell 1 Innlogging i ID-porten, fordelt på PID og sikkerhetsnivå, siste 12 måneder). Av disse var 39 994 med eID på sikkerhetsnivå høyt, og 129 832 med MinID.

Tabellen under viser en sammenstilling av forekomster der dnr. har blitt brukt til å logge inn i ID-porten siste 12 måneder. Den viser antallet både på sikkerhetsnivå høyt og for MinID; for MinID har vi i tillegg tatt med en kolonne for å vise hvor stor

andel av det totale antallet innlogginger med MinID som gjøres med dnr (resten er med fnr.). Tabellen er delt opp i aldersgrupper med 10 års intervall.

Tabell 12 Innlogginger med dnr. i ID-porten

Aldersgruppe	Antall høyt	Antall MinID	Dnr. som andel av totalt kun MinID (fnr. og dnr.)
20 år og yngre	261	4 586	15 %
21-30 år	5 826	36 661	83 %
31-40 år	10 808	33 019	78 %
41-50 år	10 360	27 451	77 %
51-60 år	7 585	18 499	75 %
61-70 år	4 084	7 700	56 %
71-80 år	983	1 699	22 %
81 år og eldre	87	217	3 %
Totalt	39 994	129 832	63 %

Kilde: ID-porten loggdata

Vi kan legge merke til at innlogginger med dnr. utgjør nesten to tredeler av de totale innloggingene blant de som kun har brukt MinID. (For innlogging ved bruk av eID på sikkerhetsnivå høyt utgjør dnr. mindre enn 1 prosent.) Det er særlig i aldersgruppene 21-30 år, 31-40 år, 41-50 år og 51-60 år at dnr. dominerer, med ca. tre firedeler av forekomstene.

Ifølge Skatteetaten ble det i 2023 tildelt 218 000 dnr. Tallet på unike dnr. som har blitt benyttet i ID-porten utgjør ca. tre firedeler av dette tallet: Brukere av eID på sikkerhetsnivå høyt utgjør 18 %, mens brukere av MinID utgjør 60 %.

Tall over ulike grupper

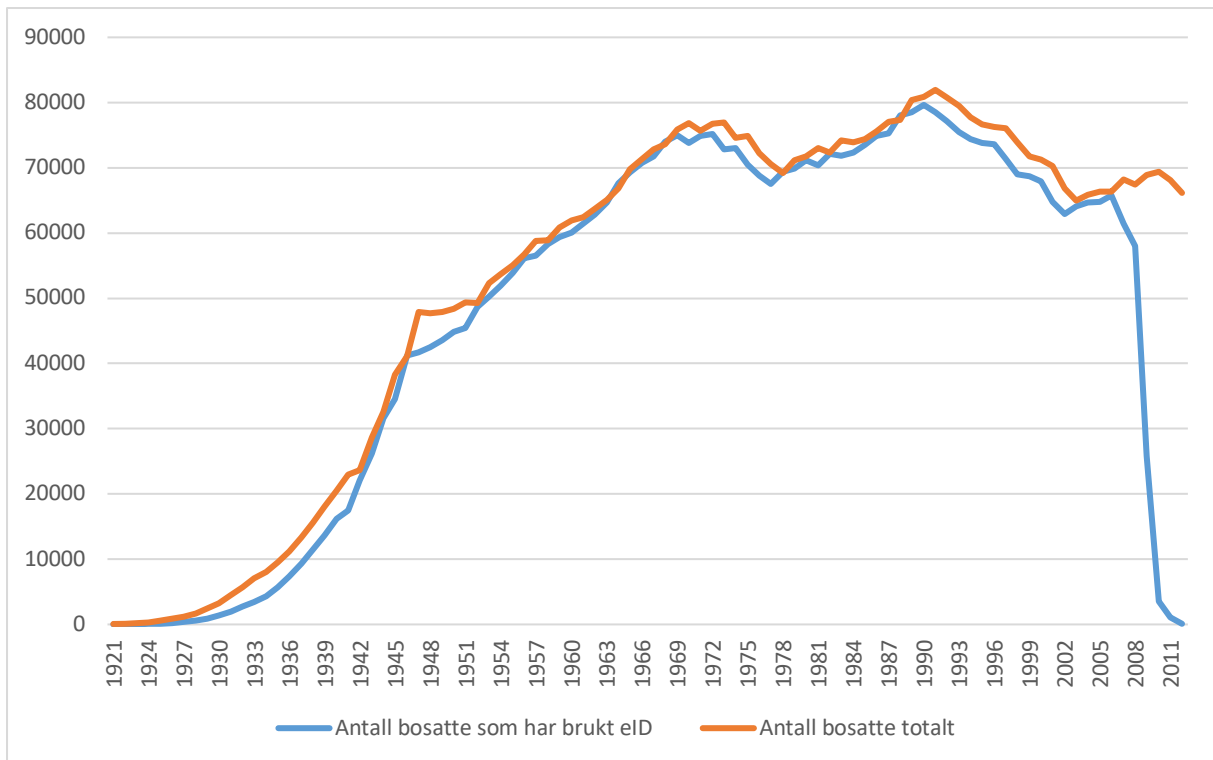
Digdir har tidligere hentet ut tall fra ID-porten som viser antall personer som har logget på ID-porten mellom 19. januar 2024 og 18. januar 2025. Disse tallene skiller ikke mellom hvilken personstatus brukeren har, noe som betyr at tallene viser både personer som er bosatte og utflyttede. For å få finne den reelle dekningsgraden av eID blant bosatte i Norge var det behov for å koble data hentet fra ID-porten med opplysninger fra Folkeregisteret. Gjennom en slik sammenslåing av data har vi avdekket hvor mange som bruker eID, fordelt på deres personstatus.²⁰

Om bosatte

Personer i Norge som oppfyller kravene til bosettelse etter folkeregisterloven kap. 4, registreres som bosatt i Norge. Alle som er bosatt etter folkeregisterregelverket vil ha et fødselsnummer.²¹ Vi finner at 95.79 % av bosatte over 18 år mellom januar 2024 og januar 2025 har en eID på sikkerhetsnivå høyt som har blitt brukt for pålogging til ID-porten minst én gang.

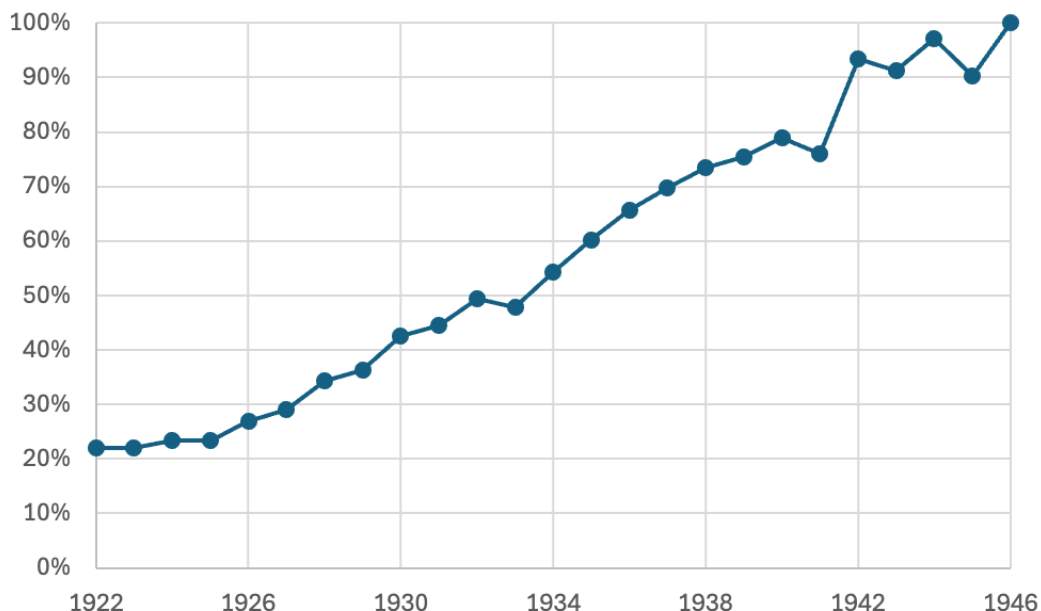
²⁰ For nærmere forklaring av de ulike personstatusene som finnes i Folkeregisteret, se <https://skatteetaten.github.io/folkeregisteret-api-dokumentasjon/dokumenter/Informasjonsmodell-Modernisering%20av%20folkeregisteret.pdf> s. 27-29.

²¹ Personer med fødselsnummer er ikke nødvendigvis bosatte i Norge, derfor er det nødvendig å se på personer med fødselsnummer og personstatus bosatt for å finne hvor mange brukere som er bosatte i Norge.



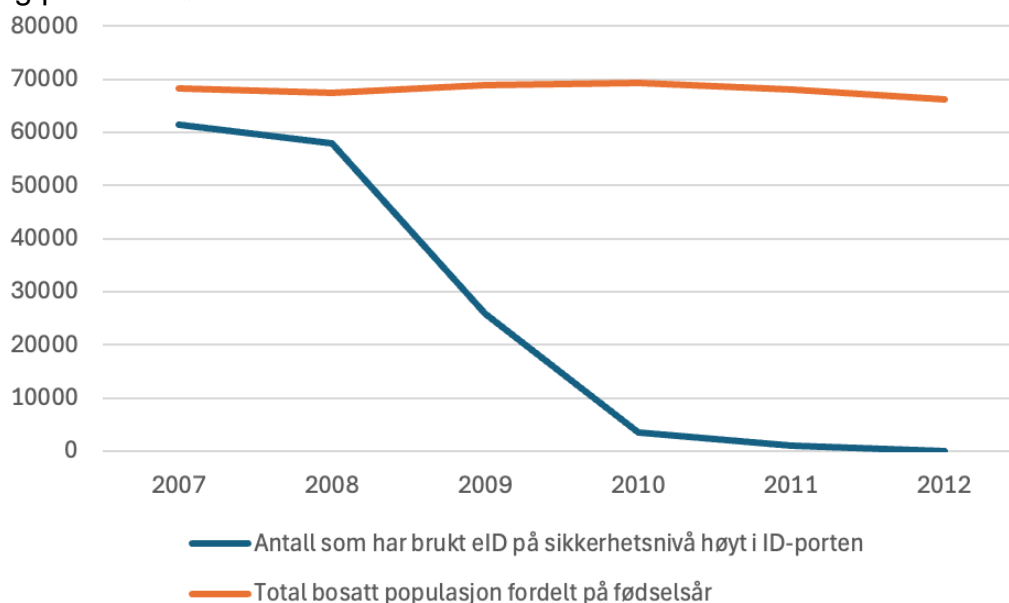
Figur: Antall som har brukt eID på sikkerhetsnivå høyt i ID-porten sammenlignet med bosatt populasjon, fordelt på fødselsår. Grafen viser at det er personer i alle aldersgrupper som ikke har brukt eID på nivå høyt, men særlig personer født før 1942, mellom 1945-1952 og fra år 2008 og senere.

Blant de 4.21 prosentene som ikke har brukt eID på sikkerhetsnivå høyt i ID-porten mellom januar 2024 og januar 2025 finner vi at eldre er overrepresentert sammenlignet med den øvrige befolkningen. Bosatte som er 80 år eller eldre har en dekningsgrad av eID på sikkerhetsnivå høyt på 78,35 prosent.



Figur: Bruk av eID på sikkerhetsnivå høyt i ID-porten blant bosatte født mellom 1922 og 1946. Grafen viser en oppgang fra 20 % bruk blant personer født i 1922 til 100 % dekning blant personer født i 1946.

Innhentede tall viser også at unge bosatte opplever utfordringer med tilgang til eID. For personer født mellom 2007 og 2012 synker dekningsgraden betraktelig mellom årskullene, fra ca. 85 % bruk blant personer født i 2007 til ca. 0 % dekning blant personer født i 2012. Det er et markant dropp i dekningsgrad mellom personer født i 2008 og personer født i 2010.



Figur: Oversikt over bruk av eID på sikkerhetsnivå høyt i ID-porten blant personer født mellom 2007 og 2012. Avsnitt ovenfor beskriver figurens tall.

I tall finner vi at av *utflyttede* norske statsborgere har 44 000 brukt en eID på sikkerhetsnivå høyt mellom 1. januar 2024 og 1. januar 2025 for tilgang til offentlige tjenester. Folkeregisteret opplyser om at det er 122 000 utflyttede norske statsborgere registrert hos dem, hvilket betyr at potensielt inntil 78.000 personer i denne gruppen mangler en eID. Undersøkelsen har også avdekket at 48 000 utenlandske utflyttede statsborgere har brukt en eID på sikkerhetsnivå høyt mellom 1. januar 2024 og 1. januar 2025, disse kan være blant de 340.000 utflyttede EU/EØS-borgerne, eller blant de 240.000 utflyttede tredjelandsborgerne.

Om personer med andre personstatuser enn bosatt

Innhentede tall fra ID-porten sammenslått med opplysninger fra Folkeregisteret har gitt flere interessante funn. Blant annet er det 92 116 personer med fødselsnummer som er registrert som utflyttede etter folkeregisterregelverket som mellom januar 2024 og januar 2025 har brukt en eID på sikkerhetsnivå høyt for pålogging i ID-porten. Rundt 48 % av utflyttede som bruker eID på sikkerhetsnivå høyt i ID-porten er utflyttede norske statsborgere, mens resterende 52 % er utflyttede utenlandske statsborgere.

Personer med d-nummer kan også ha to ulike personstatuser: Status Midlertidig (som kan tolkes som «aktiv»), og status Inaktiv. Midlertidig betyr at d-nummeret har blitt tildelt eller reaktivert siste fem årene, mens Inaktiv betyr at det er et d-nummer som ble tildelt for over fem år siden og foreløpig ikke har blitt reaktivert. Reaktivering

kan skje gjennom fysisk oppmøte for ID-kontroll hos Skatteetaten, eller via en rekvident av d-nummer.

Våre tall viser at de fleste personer med d-nummer som har en eID på sikkerhetsnivå høyt og har brukt den i ID-porten mellom januar 2024 og januar 2025 har status Midlertidig. Av totalt ca. 36 500 er rundt 32 000 d-nummer med personstatus Midlertidig, mens 4 500 er d-nummer med personstatus Inaktiv.

Digdir bemerker at antall unike pålogginger i ID-porten ikke nødvendigvis samsvarer med antall personer som bruker eID. Tall fra årsrapporten til NorSIS²² viser at 10 % av nordmenn, eller ca. 450 000, låner bort sin eID til andre personer. Det er tenkelig at enkelte personer aldri selv bruker sin egen eID, men heller lar andre fullt og helt utføre digitale oppgaver som involverer bruk av eID på sine vegne. Det betyr at våre tall viser hvor mange som eier en eID, men ikke nødvendigvis hvor mange som bruker en eID.

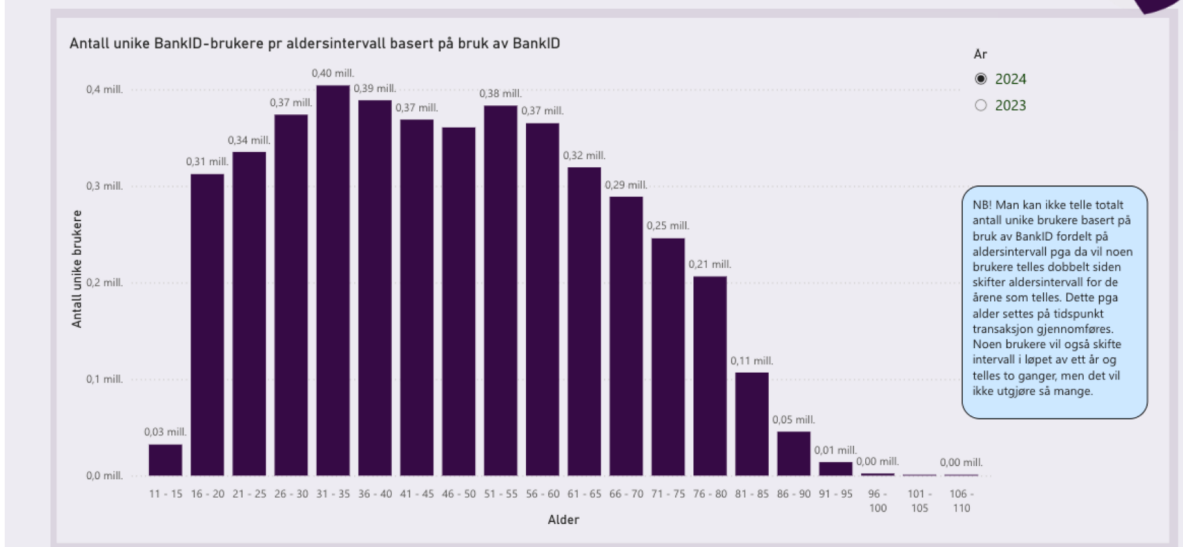
Tabell 14: Oversiktsbilde

Befolkningsgrunnlag (12 år og eldre)	4 841 234
Totalt antall reserverte i KRR	194 496
Totalt antall personer som har logget i ID-porten	4 774 252

Kilder: SSB, tabell 07459; Kontakt- og reservasjonsregisteret; ID-porten logg 4.11.24

Tabell 14 viser at befolkningsgrunnlaget ifølge SSBs befolkningsstatistikk er på vel 4,84 millioner personer fra 12 år oppover. Den totale befolkningen er for øvrig på 5,55 millioner personer ifølge SSBs tall. Det er rett i underkant av 200 000 reserverte i kontakt- og reservasjonsregisteret (KRR). Dette tallet kan ha betydning for hvor mange som ikke bruker eID, men brukerne kan reservere seg i KRR og likevel ha en eID. Ifølge tall fra ID-porten var det totalt 4,74 millioner unike PID-er som har blitt brukt til å logge inn i ID-porten siste 12 måneder.

²² <https://norsis.no/sikkerhetskultur2024/elektronisk-id-og-svindel/>



Tabell: Unike BankID-brukere fordelt på aldersintervall. Figur beskrevet i tekst nedenfor Kilde: BankID 2024

Presisjonsnivået i det som er sendt over fra BankID er nærmeste 10 000 per aldersgruppe, og oversendte tallene egner seg ikke til å telle totalt antall brukere (forekomster av dobbelttelling på tvers av aldersgrupper; uklart hvor ofte dette forekommer). Figuren ovenfor kan likevel gi et innblikk i dagens situasjon og er derfor blitt inkludert. Fra tabellen kan man se at det er et lavt antall brukere i aldersspennet 11-15, høyt antall brukere fra 16-20 år til 51-55 år, og så en jevn nedgang fra 56-60 år til det er tilnærmet null brukere i aldersspennet 96-100 år.

3.4 Hvor mange har problemer med å ta i bruk eID

Vi kan ikke utelukke at brukere som har tilgang til eID på nivå høyt, men som av ulike grunner opplever problemer med å ta i bruk eID som eksempelvis manglende digital kompetanse kan rapportere dette som en form for tilgangsproblem. I vår oversikt vil vi plassere disse tallene under utfordringer knyttet til bruk, og ikke under tall knyttet til tilgang til eID.

Blindeforbundets besvarelse underbygger dette, samtidig viser besvarelsen sammenhengen mellom problemer i bruksfasen og at brukeren, av den grunn, kanskje ikke ser poenget med å skaffe seg eID i det hele tatt. Brukeren vil da kunne bli oppført under «mangler tilgang til eID» e.l. i vårt tallgrunnlag;

«Bankene som gjør dette [innrulleringen] har minimal kompetanse på hjelpemidlene som vi bruker for å kunne benytte mobiltelefon, nettbrett og PC, og det har ført til misforståelser om at enkelte ikke kan bruke Bank-id på egenhånd, men det har blitt løst, og stort sett er det få som ikke får Bank-ID. (...)

Utfordringen er at opplæring i bruk at telefon, nettbrett eller PC sammen med hjelpefunksjoner som vi må bruke når vi ikke ser er mangelfull. Kommunene

har ansvaret for dette etter Opplæringslova, men mangler kapasitet og kompetanse på dette. Mange kommuner vet heller ikke at de har ansvaret. Uten dette blir mange ikke-digitale, og da er det ikke noen vits i å prøve å få bank-id eller annen eID heller».

I kommende KVV vil en forsøke å skille ut antall brukere som *mangler eID på nivå høyt*. Som nevnt over vil dette tallet kunne inneholde brukere som har problemer i bruksfasen og derfor ikke går til anskaffelse av eID. Tesen er derimot at flesteparten av de som mangler tilgang til eID er forårsaket av ulike faktiske eller rettslige hindre i forbindelse med selve utstedelsen.

Antallet vi til slutt lander på danner utgangspunkt for videre analysearbeid og hvordan vi kan nå ønsket dekningsgrad (f.eks. 5 millioner brukere i digitaliseringsstrategien).

3.4.1 Tallgrunnlag brukerstøtteordninger

Brukerstøttehenvendelser kan si noe om hvor mange som opplever utfordringer ved bruk av eID. Antall som kontakter brukerstøtte på vegne av noen andre gir også en indikasjon på hvor mange som ikke selv behersker eID'en, men har tilgang til eID. Tall fra den årlige rapporten til NorSIS viser at 23 % av nordmenn oppgir at de har brukt andres BankID i løpet av det siste året.²³ Det må samtidig påpekes at praktiseringen av kravet om «sole control» (egenstyring) over eID'en kan medføre at personene som kontakter brukerstøtte ikke vil oppgi å kontakte på vegne av noen andre.

I **Digdir**s brukerstøtteundersøkelse om digitalt utenforskap ([Mange treng hjelp med å vere digitale | Digdir](#)), fra 2024, framkommer det at hver tredje henvendelse som brukerstøttene i Digdir får, handler om tilgangs- og innloggingsproblemer. Registreringene viser også at i ca. halvparten av samtalene om tilgangs- og innloggingsproblemer, er det noen som ringer på vegne av andre for å få hjelp. Undersøkelsen viste at i 35 % av alle telefonsamtalene var det noen som ringte på vegne av noen andre²⁴.

Helsedirektoratet har svart følgende om brukerstøtte hos Helsenorge.

Totalt volum for 2023 i personbetjente kanaler til Veiledning Helsenorge:

- Telefon: anrop 309 149.
- e-post: løst 22 351.
- manuell chat: 25 000.

Antall personer som ber om at andre skal representere seg selv på Helsenorge: 2 142 saker behandlet (forventes økning i 2024).

Hvor mange av de som kontakter støtteordningene benytter hjelp?

Av respondentene på vår brukerundersøkelse i november -23 var det ca 25 % av brukerne som ringte på vegne av andre (N=1607).

²³ <https://norsis.no/sikkerhetskultur2024/elektronisk-id-og-svindel/>

²⁴ [Mange treng hjelp for å gjøre digitale oppgaver | Digdir](#)

Hvem er det som bistår i kontakt med brukerstedene (eks. verger, ektefolk, bistandspersonell o.l.)?

Fra vår brukerundersøkelse kan vi se at av de 25% som ringer på vegne av andre er fordelingen ca lik mellom følgende kategorier: barn jeg har foreldreansvar for, egne foreldre, ektefelle/samboer/partner, andre familiemedlemmer/nære og andre (eks. profesjonelle aktører som barnevern eller andre typer verger).

Buypass utsteder til ulike brukergrupper og kontaktpunkt med brukerne varierer med dette. Overordnet er erfaringen deres at brukerne oftest tar kontakt med aktørene hvor prosessen med å få eID starter.

- For personer med D-nr, inkl. flykninger og arbeidsinnvandrere, blir ofte UDI, Flykningstjenesten og/eller Digidir kontakten før Buypass.
- For BedriftsID/AnsattID er det den enkelte bedrift som er 1. linje, mens Buypass er 2. linje.
- For PrivatID generelt er det Buypass som er hovedkontaktpunkt.
- Buypass har henvendelser fra 4-5% av sine eID-brukere per år. De fleste av disse gjelder PrivatID, og færrest på BedriftsID.

3.4.2 Tallgrunnlag Kontakt- og reservasjonsregisteret (KRR)

Oversikt over antall reserverte i Kontakt- og reservasjonsregisteret gir en indikasjon på hvor stor gruppen av folk som ikke ønsker å være digitale er. Reservasjonen betyr ikke i seg selv at brukerne ikke benytter digitale tjenester, men at de ikke vil motta kommunikasjon fra det offentlige digitalt. Det er dermed ikke noen automatikk i at personer som er reserverte ikke har eID eller benytter digitale tjenester.

Aldersgruppe	Befolkningsgrunnlag	Antall reserverte
10-14 år	330578	
15-19 år	333154	5019
20-24 år	334878	3095
25-29 år	369246	3007
30-34 år	397367	3921
35-39 år	382126	4472
40-44 år	363147	4976
45-49 år	357008	5808
50-54 år	380765	7300
55-59 år	364139	8985
60-64 år	321077	11700
65-69 år	293093	20006
70-74 år	257003	31361
75-79 år	229587	36506
80-84 år	135492	26579
85-89 år	75259	15280
90 år og eldre	45734	6483

Tabell 16, Kilder: SSB, tabell 07459; Kontakt- og reservasjonsregisteret

Denne oversikten viser antall personer som har reservert seg mot digital kommunikasjon med offentlig sektor fordelt på aldersgrupper.

Opplysninger fra brukerstøtte hos Digdir er også vesentlige å ha med seg i tallgrunnlaget.

*«For brukarar som har blitt fratatt eller manglar riktig tilgang er det vanskeleg å ta i bruk dei digitale tenestene. For at brukar då skal få tilgang til all informasjon ein har rett på frå offentlege myndigheiter, er ein nøydt til å reservere seg mot digital kommunikasjon. Brukarstøtta synest i slike situasjonar det er frustrerende å bidra til at brukarar ufrivillig må reservere seg mot digital kommunikasjon».*²⁵

3.4.3 Tilbakekalling av eID - Revokering

Revokering betyr at man opphever eller tilbakekaller gyldigheten av en elektronisk identitet (eID), dette gjøres når en identitet ikke lengre er pålitelig eller gyldig. Revokering kan vise omfanget av personer som ikke klarer å benytte eID innenfor retningslinjene som eID-leverandørene har. Da vi ikke har fått nærmere spesifisert årsaker til revokering er ikke tallene vi har pr. nå gode indikasjoner på bruksfase problemer.

10 473 320 **BankIDer** har blitt revokert totalt, hvorav de aller fleste (85 %) på grunn av ikke-spesifiserte årsaker. BankID legger til grunn at revokasjon i disse tilfellene skyldes helt legitime årsaker som ikke innebærer at sertifikatet er kompromittert, misbruk e.l. Ca. 16 600 skyldes i verste fall misbruk i en eller annen form, uten at vi har detaljerte opplysninger om spesifikke årsaker. Utdrag fra bankID's systemer angir "CA compromise" = 6 500 og 14 900 = "Key compromise".

Fra en mindre bank er det oppgitt 81 743 revokeringer de siste 13 årene, hvorav 1 271 har skjedd etter ønske fra kunden (ingen bestemt årsak oppgitt). Av andre årsaker som er oppgitt utgjør blokkering på grunn av manglende ID-sjekk 5 268, tekniske årsaker 4 766 og passord reset 29 158.

Buypass har revokert ca. 15 % av unike eID totalt i perioden 2023-24. De aller fleste av disse revokeres av «legitime årsaker», dvs. mistet eID eller at an ansatt avslutter ansettelsesforholdet.

3.4.4 Andre undersøkelser

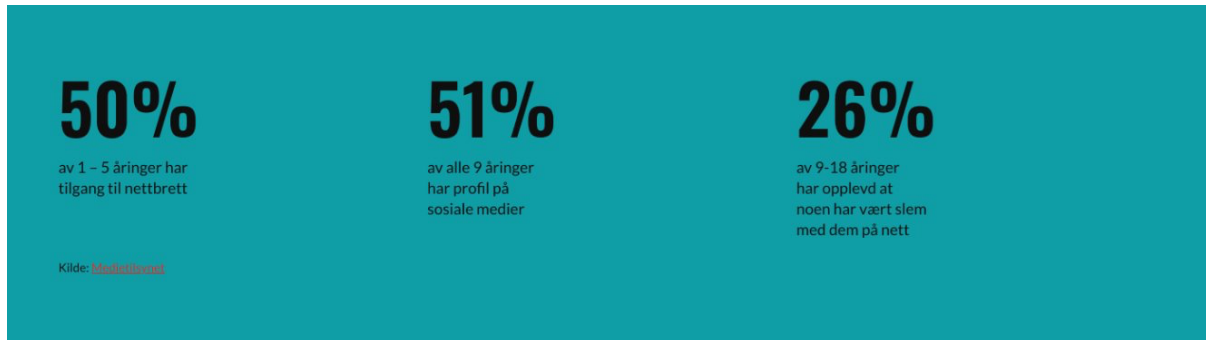
Vegvesenet har gjennomført undersøkelser om hvorfor kunder tar kontakt og hvorfor de møter opp fysisk på trafikkstasjon dersom handlingen kan gjennomføres via Statens vegvesen sin selvbetjening på vegvesen.no. Et av svaralternativene her er at det er «ikke-digital kunde/velger bevisst trafikkstasjon».

Det foreligger imidlertid ikke tall på hvor stor andel av disse som er knyttet til manglende tilgang på eID. Derimot viser tallene hvordan andelen ikke-digitale øker med alderen, og som da ikke kunne benyttet seg av rene selvbetjeningsløsninger.

²⁵ [Manglende tilgang er det vanligste bruksproblemet | Digdir](#)

Undersøkelsene kan være relevante å trekke inn under spørsmålsrunde 3 som fokuserer på brukerbehov/årsaker til utenforskap.

DigiUNG og Medietilsynet har utarbeidet tall fra bruksfasen i Helsedirektoratets DigiUNG-prosjektet, som kan å si noe om behovet for eID (aldersverifisering) til yngre brukere. Det er også et aktuelt tema med aldersgrenser for barn på digitale plattformer og en mulig løsning er å bruke eID som en aldersverifisering.



Figur: Nøkkeltall for barn og unges tilgang til digitale enheter, bruk av sosiale medier og utfordringer med digital samhandling. Beskrivelse følger i tekst nedenfor.

Fra figuren ovenfor kan det leses at 50 % av 1-5 åringer har tilgang til nettbrett. 51 % av alle 9 åringer har profil på sosiale medier, og 26 % av alle 9-18 åringer har opplevd at noen har vært slem med dem på nett.

Finans Norge har vist til en undersøkelse som blant annet viser hvordan de som trenger hjelp med digitale løsninger, får hjelp.

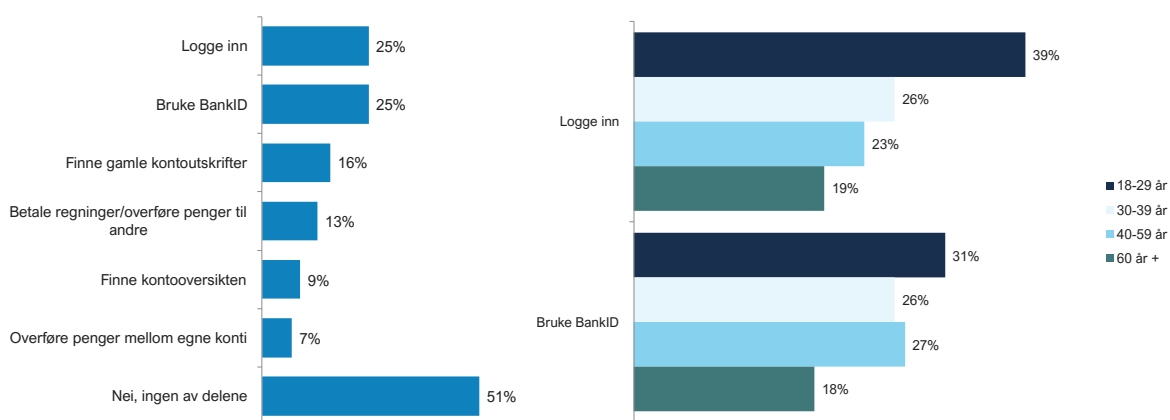
Resultatene er hentet fra NHOs Befolkningsundersøkelse oktober 2023.

- Undersøkelsen er gjennomført på web i et representativt utvalg av Norges befolkning 18 år og eldre av Ipsos Norge. Det er gjennomført 1031 intervju og resultatene er vektet.
- Intervjuene er gjennomført i perioden 10.-16. oktober 2023

Utdrag av undersøkelsen inntas under:



Har du selv, eller er du pårørende til noen som har opplevd noen av følgende problemer med å bruke bankens nettbank/mobilbank?



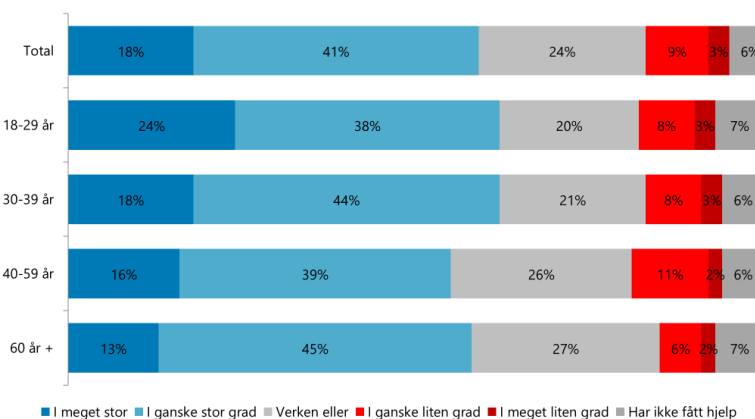
Innlogging og bruk av BankID er de vanligste problemene, og de yngste opplever dette oftest

1

Figur: Prosentandel av respondenter som har, eller er pårørende til noen som har, opplevd problemer med bruk av nettbank/mobilbank. Tallene viser at 49 % har opplevd utfordringer med innlogging, bruk av bankID eller ulike tjenester i nettbanken.



I hvor stor grad opplever du at det er lett å få hjelp fra banken til å løse problemene med nettbanken/mobilbanken?

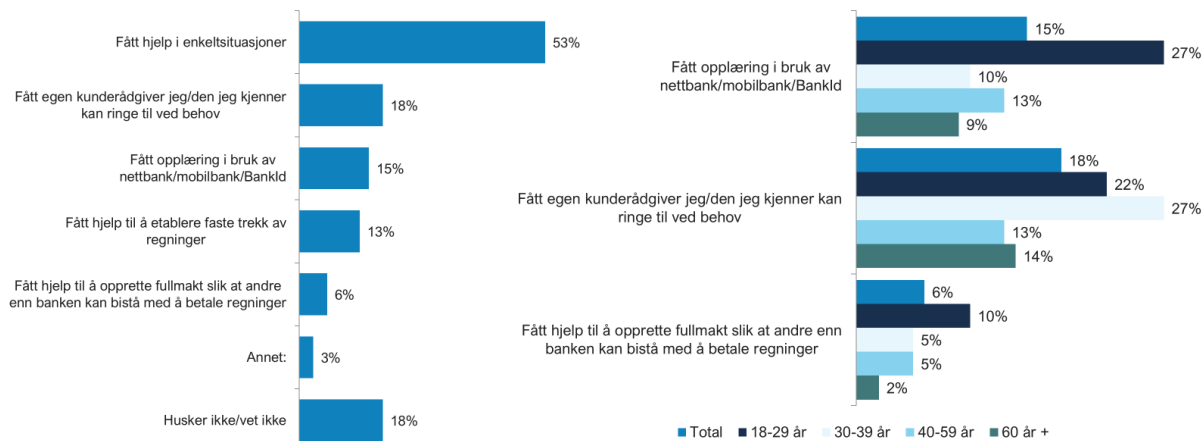


1 av 10 opplever at det er vanskelig å få hjelp av banken til å løse problemer med nettbank eller mobilbank

9

Figur: Oversikt over brukeres syn på hvor lett det er å få hjelp av banken til å løse problemer med nettbank eller mobilbank, fordelt på aldersgrupper. 1 av 10 opplever at det er vanskelig å få hjelp av banken til å løse problemer med nettbank eller mobilbank.

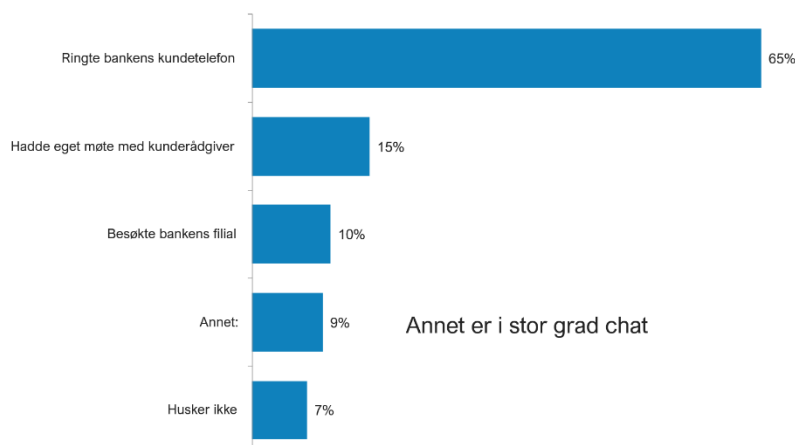
Hva har du fått hjelp til av banken?



10

Figur: Oversikt over hva undersøkelsens respondenter har fått hjelp til av banken. 53 % oppgir at de har fått hjelp i enkeltsituasjoner, 18 % prosent har fått egen kundesrådgiver som kan ringes ved behov, og 15 % har fått opplæring i bruk av nettbank, mobilbank eller BankID. 13 % har fått hjelp til å etablere faste trekk av regninger, og 6 % har fått hjelp til å opprette fullmakt slik at andre kan bistå med å betale regninger.

På hvilken måte fikk du sist gang hjelp av banken?



11

Figur: Oversikt over hvilken måte respondentene sist fikk hjelp av banken. Flertallet ringte bankens kundetelefon, mens andre hadde eget møte med kundesrådgiver eller besøkte bankens filial.

3.4.5 Alternativkostnad

Det er ikke funnet gjennomførte alternativkostnadsanalyser av eID bruk.

Helfo har sendt inn følgende til alternativkostnader: Kostnader ved at personer er i digitalt utenforskap bør inkludere økonomiske kostnader, ikke bare for samfunnet, men for den enkelte bruker som ikke får oppfylt sine rettigheter. Kostnaden ved å ikke kunne delta i demokratiet. Ved manglende analoge tilbud kan det bli en kostnad ved redusert helsekompetanse, manglende egenomsorg og derav en kostnad for folkehelsen (ved manglende mulighet for bistand og veiledning). Utenforskap kan også ha sosiale kostnader.

3.5 Oppsummering spørsmålsrunde to

Med mål i Digitaliseringsstrategien om at «Vi skal sørge for at alle har et tilbud om en elektronisk identitet».²⁶ Er det viktig å få en oversikt over hvem som ikke har tilbud om eID i dag, men like viktig er det at personene med eID faktisk kan benytte seg av eID'en. Vi har derfor i runde 2 av kunnskapsinnhenting valgt å skille mellom tilgangen og bruken av eID. Det viser seg lettere å kartlegge personer som mangler tilgang til eID enn personer som ikke klarer å bruke eID. Dette kan være fordi tilbyderne av eID også lar løsningen fungere som signaturløsning som har krav om enekontroll i regelverket.

Befolkningstallet i Norge var i starten av 2024 på 5 550 203. Hvor mange som i dag har eID eller tilgang til eID varierer noe ut fra hvilken undersøkelse som ligger til grunn og hvordan undersøkelsen er gjennomført. SSB har i sin undersøkelse «bruk av IKT i husholdningene» kommet til at 97,5 % har brukt eID de siste 12 månedene, mens for eksempel fremgår av forbrukerrådets undersøkelse «Utanforskap i forbrukermarknadene» at 4 % av de spurte ikke disponerer BankID. Tallet som vi mener gir best innsikt i hvor mange som står uten tilgjengelig eID er faktiske brukstall fra ID-porten sammenslått med opplysninger fra Folkeregisteret. Tallene fra ID-porten vil ikke fange opp brukergrupper som ikke ønsker å være digitale, eller de som ikke har brukt offentlige tjenester i perioden vi har tatt som utgangspunkt, 19. januar 2024 til 18. januar 2025.

Ved å dele inn brukergruppene i ID-porten til yngre brukere (< 18 år), eldre brukere (> 79 år) og personer mellom 18 år og 79 år, kommer det frem et klarere bilde av bruk av eID i Norge. Våre undersøkelser om tilgangen til eID for personer mellom 18 til 79 år viser at 96,68 % av befolkningen har benyttet ID-porten i løpet av loggperioden. For yngre brukere uten egen rettslig handleevne kreves det foreldresamtykke i dagens løsninger (med unntak av MinID), selv om tilgangen blir begrenset til foreldres samtykke så ser vi at tilgangen til eID stiger jo eldre barna blir og dekningsgraden øker spesielt mellom 15 og 16 år. Tabell 2 ovenfor at barn i alderen 16-17 år har høy dekningsgrad med 90 prosent for 17-åringer og 85 % for 16-åringer. For den eldste demografien ser vi i figur 1 at bruken av eID prosentvis avtar blant de eldste, selv om bruken ikke forsvinner.

²⁶ [Fremtidens digitale Norge – nasjonal digitaliseringsstrategi 2024–2030](#) kap 4.5.

Antall bosatte personer med fødselsnummer som er 18 år eller eldre og ikke har logget på ID-porten med eID på sikkerhetsnivå høyt de siste 12 månedene er 189 814 personer. Dette gir en dekningsgrad for alle bosatte 18 år eller eldre på 95,78 %.

Selv om mange har tilgang til eID betyr ikke det uten videre at de klarer å benytte seg av eID'en. NorSiS oppgir i sin rapport «Elektronisk ID og svindel» at 23 % av nordmenn oppgir at de har brukt andres BankID i løpet av det siste året, uten at det direkte betyr at eieren av eID'en ikke kan benytte den selv. Videre er en relevant kilde Kontakt- og reservasjonsregisteret. Det er 194 498 som har reservert seg mot digital kommunikasjon fra det offentlige. Dette kan gi en indikasjon på at gruppen opplever det som utfordrende å bruke digitale løsninger.

Finansmarkedsmeldingen 2024 i kapittel 4.3.1 viser til at «*Forbrukerrådet publiserte i 2023 en undersøkelse om utenforskap i forbrukermarkeder hvor 43 pst. svarte at de regelmessig må hjelpe familie eller bekjente med å bestille varer og tjenester eller foreta elektronisk oppgjør*». Kunnskapsavdelingen i NAV har foreløpig estimert at det kan være omtrent 194 000 av de som bruker NAVs tjenester som har digitale utfordringer. Alle disse tallene gir indikasjoner på utfordringer ved bruk av eID, men ingen samlet oversikt finnes.

Kunnskapsinnhentingsrunde 2 viser at det er god utbredelse av eID i Norge. Det er fortsatt en del personer som ikke benytter eID, årsakene til manglende tilgang er en del av spørsmålene til kunnskapsinnhentingsrunden 3.

4. Tredje spørsmålsrunde - Hvorfor mangler noen eID?

4.1 Hvorfor mangler noen eID?

Det er mange årsaker til at gruppene som nevnt over ikke har tilgang til eID i dag. Behovsanalysene til eID-strategien viser at krav til fysisk oppmøte, aldersgrense, manglende dokumentasjon eller ID-dokumenter og krav til samtykke fra foresatte er medvirkende årsaker.

Spørsmålene er helt eller delvis besvart av Datatilsynet, Buypass, Nasjonalt ID-senter (NID), Sikt, Finans Norge, UDI, Vegvesenet, Helsedirektoratet, BankID BankAxept, NOAS, SODI, Skatteetaten

I vedlegg 2 helt nederst i sammenstillingen, er det inntatt en forenklet oversikt over innrapporterte utfordringer.

Innledende oppsummering: Det foreligger betydelige utfordringer for enkelte brukergrupper når det gjelder tilgang til å få utsedt eID. Blant disse er utenlandske borgere, ungdom, personer med funksjonsnedsettelse, bostedsløse og eldre. Gruppene møter barrierer som manglende eller utilstrekkelige ID-dokumenter, krav om fysisk oppmøte for identitetsverifisering, språkutfordringer, samtykkeproblematikk og lav digital kompetanse. I tillegg kan ulike krav om fast adresse eller krav fra banker om kundeforhold skape hindringer for tilgang til BankID/eID. For eksempel er utstedelse av BankID underlagt felleskrav fra Bits, antihvitvaskingsreglene, eIDAS og tilhørende regelverk på eID-området [og regler for elektronisk signatur, i de tilfeller den benyttes til det]. Dette pålegger brukerne tilleggskrav som trolig ikke måtte vært oppfylt dersom tjenesten var løsrevet annet regelverk enn eID-regelverket.

De mest sentrale brukerbehovene som er identifisert er språktilpasning, behov for oppmøtested nærmere boligadresser og økt universell utforming av digitale tjenester, samt informasjon og veiledning omkring eID-systemet. Sistnevnte gjelder spesielt for nyankomne utlendinger og ungdom. Det blir fremhevet at en offentlig utstedt eID vil kunne bidra til å løse mange av problemene knyttet til tilgang og bruk av digitale tjenester. Det er også foreslått løsninger som digital ID-kontroll, mer informasjon/veiledning, oppsøkende tjenester eller kommunale servicetorg som skal bistå brukere, samt etablering av norsk grunnidentitet for utstedelse av nasjonalt ID-kort for utlendinger. Mange peker avslutningsvis på behovet for en helhetlig tilnærming for å forbedre sikkerhet og bruk av eID.

Her bør det også nevnes bruksfasen EU/EØS-borgere, der en del personer som har notifisert eID på høyt sikkerhetsnivå fra hjemlandet sitt og ikke får benyttet denne som forutsatt i eIDAS. Dette skyldes at de fleste tjenesteeierne ikke har koblet seg opp mot eIDAS-tjenesten hos Digidir. Det er noen tjenesteeiere som har koblet seg opp, men identitetsmatchingen ved bruk av tjenesten er utfordrende og mange får likevel ikke benyttes sin eID fra hjemlandet.

4.1.1 Kjente utfordringer og hindringer for manglende tilgang til eID

Spørsmål O: Har din virksomhet kunnskap om eller erfaring med ulike utfordringer eller årsaker til at brukere ikke har tilgang til eID?

(For eksempel manglende norsk ID-dokument, manglende rettslig handleevne, mangler samtykke fra foreldre, manglende kjennskap til eID, m.m.). Hvis ja, bes det redegjort for hvilke konkrete utfordringer/årsaker.

Helsedirektoratet/Helfo: En del innbyggere med D-nummer får ikke eID pga. manglende norsk ID. For ungdom er det en utfordring at både foreldre og barn må møte personlig i banken for å få BankID. En gruppe innbyggere klarer ikke å komme seg fysisk til en bank for å få identifisert seg. Helsedirektoratet har erfart at aldersgrense, samtykke fra foreldre, økonomi og manglende kompetanse om hvordan innbyggerne kan få eID er utfordringer. ID-dokumenter koster penger og borgeren må også komme seg til banken for å skaffe BankID. Alternativt kan man skaffe Buypass, men denne koster også penger.

Datatilsynet: Mottatt mange henvendelser om at personer ikke får eID siden de ikke tilfredsstillt kravene til ID-dokument. Dette omfatter både at personen ikke har ID-dokumentet eller at personen ikke har et korrekt ID-dokument.

Buypass: Mange har problemer med å hente autentiseringsfaktoren fra utleveringsstedet. Dette skyldes manglende identifikasjonsdokumenter eller nødvendig tilleggsdokumentasjon. Det er også et problem at hva som aksepteres av utenlandske identitetspapirer er uklart. Geografiske utfordringer med fysisk oppmøte er også en utfordring. Det er også erfart språkbarrierer, knyttet til utlevering og aktivering av eID. Videre er verger et problem da de bryter med regelverket.

Kunnskapssektorents tjenesteleverandør (Sikt): Manglende norske ID-dokumenter, og i noen tilfeller manglene ID-dokumenter fra opprinnelseslandet.

Nasjonalt ID-sentert (NID) har kjennskap til grupper som opplever problemer med å få tilgang til eID. Den vanligste årsaken er manglende kjennskap til norske digitale identitetssystemer og hvordan disse fungerer, blant nyankomne utenlandske borgere. Dette kan både skyldes manglende språkferdigheter, manglende digital kompetanse og manglende digital tilgang.

Finans Norge: Manglende norsk ID-dokument. Manglende rettslig handleevne, herunder personer under vergemål på bakgrunn av en konkret vurdering. Det er også erfart at det oppstår problemer rundt mindreårige som ikke får vergesamtykke.

UDI: Er kjent med at språk herunder norsk og engelsk er utfordringer for å få utstedt eID. En relativt liten gruppe personer har ikke fått sannsynliggjort sin identitet og dermed ikke fått reisedokumenter som gjør at de ikke kan skaffe seg eID på høyt sikkerhetsnivå.

Vegvesenet erfarer at deler av befolkningen på Svalbard ikke har opparbeidet seg rett til norsk personnummer bare med botid på Svalbard. Det innebærer at det bor personer på Svalbard over mange år, flere ti-år i noen tilfeller, med kun d-nummer. De bemerker også at det finnes personer med flere d-nummer,

trolig burde det være en nasjonal verifisering av d-nummer knyttet til en konkret person.

Skatteetaten er kjent med at det er flere grupper utenlandske borgere som ikke får tilgang til eID på høyt sikkerhetsnivå fordi de mangler ID-dokumenter eller innehar ID-dokumenter som ikke har tilstrekkelig sikkerhet. Dette gjelder:

- Personer som ikke har pass fra hjemlandet, og som av ulike årsaker ikke tilfredsstiller vilkårene for å få utlendingspass eller reisebevis fra utlendingsmyndighetene.
- Utlendinger med f- eller d-nummer, herunder også EØS-borgere, ikke får utstedt eID fordi de ikke kan bevise knytning og eierskap til sitt tildelte norske identitetsnummer.
- Flere utenlandske borgere har ikke tilgang til eID på grunn av lav digital kompetanse, manglende forståelse og språkutfordringer

Gjennom arbeidet med utredning av behovet for en tredje identifikator fra Folkeregisteret (2021) ble det identifisert flere brukergrupper som ikke har tilgang til digitale tjenester. Utredningen avdekket flere behov knyttet til utenlandske personer med tilknytning til Norge som ikke kvalifiserer for fødsels- eller d-nummer etter dagens regelverk, men som har udekkede behov knyttet til pålogging og tilgang til digitale tjenester.

BankID/BankAxept: Minimumsgrense for tilgang til BankID er 12 år. Mange banker utsteder BankID fra 15 år og oppover. Unge i aldersgruppen 12-15 kan ha utfordringer med tilgang, fordi utstedelse av eID forutsetter samtykke fra begge foresatte.

Ved utstedelse av BankID gjøres det en vurdering på personens faktiske evne til å bruke BankID på en slik måte at passord og brukernavn ikke må deles med andre. Dette medfører at enkelte som oppfyller øvrige krav ikke får utstedt BankID.

Tilgang til fysisk skrankepunkt for identitetsfastsettelse kan være en utfordring. Dette avhenger av hvilken bank de ønsker å bli kunde i, og om banken har fysiske filialer i nærheten av der personen er bosatt.

Norsk forening for flyktninger og asylsøkere (NOAS) har skrevet flere rapporter om utlendingers rettsstilling i Norge, og kommer blant annet inn på problemstillinger knyttet til manglende ID-dokumenter som igjen har betydning for tilgang til eID. Utlendinger er i ulike utlendingsrettslige posisjoner, f.eks. om de venter på svar på asylsøknad, har fått arbeidstillatelse mens søknaden er til behandling og «bare» har asylsøkerbevis, om de har fått asyl men har ikke pass eller andre legitimasjonsdokumenter, om de har fått oppholdstillatelse etter utl. § 38 med begrensninger på grunn av at de ikke har identitetsdokumenter mv.

Det fremgår av rapportene at en rekke utlendinger ikke får tilgang til BankID og at det får konsekvenser for deltakelse i samfunnet på lik linje som andre på mange forskjellige måter og gjør dem sårbar for utnyttelse, jf. [Med livet på vent – Erfaringer fra lengeværende barnefamilier med begrensede oppholdstillatelser](#)

(2020), s. 44-46 hovedsakelig om tilgang til grunnleggende banktjenester og samfunnsdeltakelse, jf. også [Livsvariig straff](#) (2023), s. 30-31 om tilgang til BankID og s. 31-37 om konsekvenser av å ikke ha tilgang.

SODI: Peker på at dagens løsninger i praksis er BankID. Det gjør at problemene knyttet utstedelse av BankID er problemer knyttet til utstedelse av eID for borgerne. Deretter pekes det på at barn og unge må oppfylle vilkårene til BankID som er, aldersgrense, opprettelse av kundeforhold for både barn og foreldre/foresatte og samtykke fra barnets representant, som oftest de som har foreldreansvar til barnet. Dette er det skrevet en artikkel om av Kjærheim Fredwall og Wæstad med tittel «Hvordan kan representasjonsreglene hindre digitalt utenforskap for barn i fosterhjem?»

Siden BankID er knyttet til banktjenester så utgjør hvitevaskingsregelverket i dag en utfordring i for tilgang til eID. Situasjonene hvor det oppstår problemer kan deles inn i to kategorier: 1) tilfeller der hvitvaskingsreglene utgjør et reelt hinder og 2) tilfeller der bankene på grunn av «de-risking» ikke ønsker å opprette eller opprettholde et kundeforhold selv om hvitvaskingsreglene ikke utgjør et faktisk hinder. Manglende bevegelse på konto over tid kan også føre til sperring av BankID.

Personer med D-nummer har problemer med å få BankID, det er grunn til å tro at praksisen er en form for «de-risking». Videre er gruppen av personer som har utenlandsk pass som ikke er maskinlesbart utsatt for å ikke få eID, dette gjelder også verifisering av utenlandske pass som er gyldige, men hvor kontrollen av dokumentet svikter.

Bostedsløse sliter med å få eID når eID-ordningen krever at du har postadresse. Kravene til bosted kommer frem både for utsendelse av autentiseringsfaktor og som forutsetning for oppmøtested med post i butikk. Ved fornyelse av eID vil også kunne utestenge bostedsløse da det autentiseringsfaktoren typisk blir sendt i post.

Personer som ikke behersker språket (norsk eller engelsk) tilstrekkelig til at eID-ordningen stoler på at de kan forstå vilkårene. Andre personer som eID-ordningen ikke tror vil klare å opprettholde vilkårene for utstedelse, herunder rusavhengige. Tilgangen til autentiseringsmidlene er også en utfordring for straffedømte som kan få inndratt mobil selv når autentiseringsfaktoren er en mobilapplikasjon.

Forbrukerrådet har vist til sin rapport «Utanforskap i forbrukarmarknadene» fra desember 2022. Her gis en rekke opplysninger som er relevant for å belyse forhold som gjøre det utfordrende for noen å oppfylle kravene til utstedelse av BankID. Se for eksempel punktene 8.5.1-8.5.3.

Punkt 8.5.1: BankID er ikke «blant dei såkalla grunnleggjande banktenestene i finansbransjen (...)

Med grunnleggende banktjenester menes bankkonto, betalingskort uten bilde (debetkort) og tilgang til nettbank. Andre typer tjenester som lån, kredittkort, BankID etc., vil banken etter en risikobasert vurdering også kunne tilby. (...)

Det følger av vilkåra i finansbransjen for å tildele BankID og Vipps at det ikkje er tilstrekkeleg å vere busett i Noreg eller vere personkunde i ein av bankane i landet for å disponere desse svært vanlege løysingane for å identifisere seg og betale for seg».

Punkt 8.5.2: «Fordi bankane er underlagde antikvitvaskingsregelverket, må også kundar av banken gjennom kjenn-kunden-din-prosessar (og kjend som KYC-prosessar) etter dette regelverket. Dette er den første delen av risikovurderinga banken gjer. (...)

Fordi BankID er anerkjend på tvers av bankar, er det også eit felles regelverk som alle bankane må rette seg etter når dei utferdar BankID. Dette regelverket overlappar no i stor grad med krava frå eIDAS og anti-kvitvaskingslovverket».

Seniornett: Mangle eldre kan oppleve vansker med å logge inn, særlig etter oppdateringer. Barrierer for å skaffe seg en eID kan oppleves som tungvint at man må møte opp fysisk og lang reisevei. Noen eldre kan mangle samtykke kompetanse og/eller de kan være for syke/dårlige til å kunne ordne dette. Manglende fysiske legitimasjonspapirer som pass og ID-kort. Manglende kunnskap om hva eID er og hva det kan brukes til. Mangler digitale enheter eller at de ikke er digitale i hverdagen. Mange har ikke pårørende eller andre som kan bistå hvis de trenger hjelp eller noe oppstår.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDI): IMDI er kjent med at det er flere grupper med nyankomne til Norge som opplever utfordringer med å få en eID på det sikkerhetsnivået de har behov for. Dette er uheldig, da eID er avgjørende for at personen skal få tilgang til svært mange offentlige og private tjenester. Flyktninger og andre nyankomne til Norge har tidlig behov for å opprette et kundeforhold med en bank, og dermed blir BankID den enklest tilgjengelige formen for eID for dem.

IMDI er videre kjent med at mange banker krever et høyt språknivå innenfor norsk eller engelsk for å utstede BankID. Bankene viser til at dette er en forutsetning for at personen skal kunne sette seg inn i brukervilkårene for BankID og dermed oppfylle vilkårene for bruk. Kommunene har vist til at det har vært situasjoner der bankene enten nekter å gi en person BankID eller trekker tilbake BankID fordi personen har benyttet tolk i møter med banken. IMDI mener at behov for tolk for å forstå avtalevilkår eller kommunisere med banken i seg selv ikke innebærer at personen ikke har kompetanse til å følge brukervilkårene, og at denne praksisen er svært uheldig. At en person mangler de digitale ferdighetene som er nødvendig for å ivareta eID på en forsvarlig måte vil kunne være relevant, men en person kan ha gode digitale ferdigheter selv om personen ikke behersker norsk eller engelsk.

Utstedelse av eID på det sikkerhetsnivået en person har behov for bør ikke begrenses på grunn av personens språkkunnskaper i norsk eller engelsk. Vi mener at utsteder kan benytte kvalifisert tolk til å sikre at en person forstår brukervilkår og får nødvendig informasjon om hvordan hen skal bruke eID.

Ulike kulturelle normer og verdier kan påvirke oppfatningen og aksepten av elektroniske ID-er, spesielt der tradisjonelle metoder for identifikasjon fortsatt er sterkt foretrukket. Noen brukere kan være skeptiske til å bruke elektronisk ID på grunn av frykt for at deres personlige informasjon kan bli kompromittert eller misbrukt.

Mangel på digital kompetanse og forståelse kan gjøre det vanskelig for noen brukere å forstå hvordan de skal opprette og bruke en elektronisk ID. Dette gjelder spesielt for eldre mennesker eller innbyggere med minoritetsbakgrunn som ikke har vokst opp med teknologi.

Tilgjengeliggjøring og tilpasning av den elektroniske ID-løsningen for personer med nedsatt funksjonsevne eller spesielle behov – for eksempel de som har verge.

Tilgang til smarttelefoner eller datamaskiner som er nødvendig for å opprette eller bruke en elektronisk ID kan være en begrensning for noen brukere.

Brukere med lange perioder i utlandet kan oppleve problemer i områder der dårlig internettilkobling kan gjøre det vanskelig å bruke/oppdere en elektronisk ID.

Hvis det er kostnader forbundet med å skaffe teknologisk utstyr eller til og med selve registreringsprosessen for en elektronisk ID, kan det være en barriere for noen, spesielt i mindre velstående samfunn.

4.1.2 Identifiserte brukerbehov for manglende tilgang til eID

Spørsmål P: Har din virksomhet identifisert brukerbehov som er relevant for tilgang til eID? (For eksempel behov for språktilpasning, geografisk nært oppmøtested, universell utforming i bestillingstjeneste, m.m.). **Hvis ja, bes det redegjort for hvilke konkrete brukerbehov som er identifisert.**

Datatilsynet har fått muntlige henvendelser om problematisk plassering av oppmøtested og problemer med manglende universell utforming i bestillingstjenesten.

Finans Norge: Geografisk beliggenhet for fysisk oppmøte.

Buypass: Språktilpasninger, utfordring med fysisk oppmøte og manuelle utleveringsprosesser underlagt et uklart regelverk. Klargjøring av regelverk herunder muligheten for digital verifisering av identitet vil ta bort enkelte av disse barrierene.

Kunnskapssektorens tjenesteleverandør (Sikt): Oversettelser og veiledning rundt hvordan man får tak i og benytter eID. Utstedelse av eID til personer som befinner seg i utlandet.

Nasjonalt ID-senter (NID) har registrert stor imposter-problematikk blant utenlandske borgere som nylig er ankommet Norge, og har identifisert noen brukerbehov for denne gruppen. Imposter-problematikk vil si at noen andre

enn den rette innehaveren av eIDen benytter denne etter utstedelse. Et identifisert behov er at norske myndigheter, med ansvar for eID og integrasjon, tidlig oppsøker de som er nyankommet med tydelig informasjon om norske eID-systemer. Det er noen aspekter ved eID som bør bli inkludert i informasjonen for å redusere muligheten for misbruk.

- Informasjonen bør være språktilpasset, pedagogisk og tillitsskapende overfor norske myndigheter og tjenester. Den nyankomne bør blant annet bli opplyst om:
- Det juridiske rammeverket rundt rettigheter ved å få tilgang på eID
- Den enkeltes ansvar og plikt til å ikke la andre benytte sin egne eID
- En oversikt over tilgjengelig eID-tjenester, hvordan disse skal benyttes og hvilke private og offentlige tjenestetilbydere som eID kan benyttes opp mot.
- Risikoer ved misbruk av eID av andre for å gi innsikt i egen beskyttelse.
- Hvor man kan henvende seg ved mistanke om eID-misbruk.

Utlendingsdirektoratet (UDI): Språktilpasning vil være relevant. Veiledning overfor utenlandske borgere som trenger hjelp til å forstå hvordan det norske systemet fungerer. Mindreårige vil også trenge hjelp til å skaffe seg eID.

Norsk forening for flyktninger og asylsøkere (NOAS) sine rapporter har fokusert på utstedelsesfasen, ref. spørsmål O over. I bruksfasen er det særlige brukerbehov for personer som ikke har en like digital bakgrunn som den vi har i Norge kan ha behov for brukerveiledning- og oppfølging for bruk av eID på en trygg måte, både relatert til bruken av instrumentet og for å for eksempel beskytte seg selv mot ID-svindel. Svindelmetoder utvikler seg raskt, og digital kyndighet er viktig for å beskytte seg. Det inkluderer bruk av eID.

Vegvesenet har i forbindelse med utvidelse av selvbetjeningstjenester for beboere på Svalbard sett utfordringer med manglende oppmøtested for å få BankID. På Svalbard er det beboere av mange nasjonaliteter, opptil 50% av befolkningen er ikke norske statsborgere. For dem har det vært vanskelig å få BankID fordi de i tilfelle måtte møte opp på fastlandet for å identifisere seg.

Helsedirektoratet/Helfo: Erfaringsvis er det behov for språktilpasning, bistand for å komme seg til oppmøtested og digital støtte for de med lav/ingen digital kompetanse. For ungdom kan både økonomisk bistand og bistand til oppmøte være aktuelt.

BankID BankAxept: Tilgang til fysisk skrankepunkt. Utstedelse av BankID krever fysisk oppmøte for identitetsverifikasjon. Svaksynte kan ha behov for økte kontraster i digitale løsninger.

Det er et kjent problem for **Skatteetaten** at personer som bruker MinID ikke får tilsendt aktiveringsbrev til en adresse de er på. De havner da i en loop de ikke kommer ut av. Et eksempel på dette er sesongarbeidere med en adresse i Norge, men som bor i hjemlandet i den perioden skattemeldingen sendes ut. For å få endret adresse i Folkeregisteret, må de ha aktiveringsbrev, med dette brevet sendes til en adresse de ikke bor på. De får da ikke sjekket egenmeldingen Skatteetaten sender ut. Videre hender det at utenlandske

borgere, til tross for å ha mottatt aktiveringsbrev, ikke forstår hva de må gjøre for å aktivere denne. Dette kan forklares med lav digital kompetanse, liten forståelse for hva dette innebærer, samt språkutfordringer.

SODI: Barn og unge bør ha en selvstendig rett til eID. MinID kan være til hjelp i flere tilfeller enn i dag hvis de offentlige virksomhetene er mer nøkterne og grundige i sine vurderinger av hvilke sikkerhetskrav som skal stilles til ulike typer utsendelser og tjenester.

Seniornett: Fysisk oppmøte og geografisk avstand til oppmøte sted. Behov for relevant og forenklet informasjon som forklarer hva en eID er, hvordan den anskaffes og brukes forklart på et enkelt språk. Viktig at man skaper tillitt til systemet og brukerne må trygges på det ferdighetsnivået de befinner seg på slik at de evner å håndtere en eID selvstendig.

Samarbeidsforum «digital inkludering» (2025) På samarbeidsforums workshop knyttet til om *digital inkludering (2025)* ble følgende utfordringer trukket frem for ulike gruppers tilgang til å få utstedt og ta i bruk en eID. For høyere utdanning utfordring ved at utenlandske søkere, studenter som skal være i landet i under 6 mnd og forelesere/gjesteforskere ikke får norsk fnr. Brukergrupper som ikke har mobildekning som eksempelvis innsatte i fengsel, folk til sjøs eller i andre yrker som ikke har dekning i lange perioden. Kostnader knyttet anskaffelse av produkt for å kunne få tilgang til offentlige tjenester. Det trekkes videre frem at BankID brikke ikke følger ikke UU-prinsippene er liten og vanskelig å lese tallene på brikken. Usikkerhet rundt bruk av digitale enheter generelt og behov for veiledning knyttet til når og hvordan man skal bruke en eID blir også løftet frem på workshopen.

Profesjonelle vergers interesseorganisasjon (PVI) En sentral utfordring er at verger i de fleste tilfeller må benytte MinID (Nivå 3) for å logge på offentlige tjenester på vegne av vergehaver. Dette medfører at man i mange sammenhenger må ty til manuelle prosesser som postforsendelse av dokumenter, noe som er tidkrevende og innebærer risiko for at sensitiv informasjon kan komme på avveie. Det er et rettssikkerhetsproblem at vi bruker vergehavers ID. I og med at staten og kommunene kommuniserer direkte til vergehaver, kan det ta så lang tid før vi mottar vedtak at vi ikke kan overholde klagefrister. Rapporten «Digitaliserings-tiltak fra profesjonelle verger» (2025) avdekker at verger i stor grad mangler digital tilgang til en rekke offentlige tjenester.

Blindeforbundet: Universell utforming og intuitive brukergrensesnitt for apper og nettsider er veldig viktig, samt tilbud om tilpasset opplæring for å kunne ta de i bruk. Det er viktig at flest mulig har tilgang til de samme løsningene. Det vil være veldig viktig med god brukertesting av løsninger som lages. Eksempelvis er det mange blinde og svaksynte bruker løsninger annerledes, bare hvordan vi to personer bruker en app vil kunne variere.

Kan være en utfordring å få bistand i eksempelvis bank, ved at bankansatte ikke vet hvordan tilpassede løsninger fungerer i praksis feks. Talestyrte løsninger.

Det er også viktig med god informasjon om hele hendelsesforløpet om hvordan man anskaffer en eID hva trenger du å ha med, hvilke spørsmål vil du måtte svare på mm. Enkleste kan være å få all informasjonen i en kanal (dvs) digitalt fremfor å få noe på nett og noe per post. Unngå at informasjonen kommer i flere kanaler. De fleste som bruker bankID bruker også andre nettbaserte tjenester.

Nasjonalt senter for aldring og helse: Kjente utfordringer for personer med demens for innlogging og bruk av nettbank er hukommelsestap og tap av ferdigheter, sikkerhetsutfordring ved at mange har skrevet opp passordet sitt, at de har vanskeligheter med å lære seg nye ting (apper og mobiltelefoner vil for eksempel være utfordrende), og at de spør barna om hjelp både med innlogging og i tjenesten (muntlige fullmakter).

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDI): IMDI har identifisert behov for tilpasning av eID for utlandske borgere hvis instruksene for tilgang og bruk kun er på norsk. Opprettelsen av eID burde ikke forutsette fysisk oppmøte, siden det kan være utfordrende for brukere i Norge som har begrenset bevegelsesmuligheter, som for eksempel innsatte eller asylsøkere. Det samme kan gjelde brukere som ikke oppholder seg i Norge.

4.1.3 Hvilke brukergrupper opplever lignende utfordringer

Spørsmål Q: Nærmere om brukergrupper. Under spørsmål O og P bes det samtidig besvart hvilke brukergrupper (unge, eldre, utenlandske borgere eller personer med ulik tilknytning til riket, personer med funksjonsnedsettelse, ikke digitale, ev. andre grupperinger eller undergrupperinger av disse) som; rammes av de samme eller lignende utfordringer/årsaker (spørsmål O) har samme eller lignende brukerbehov (spørsmål P)

Datatilsynet: For utstedelsesfasen; utenlandske borgere, eldre og ikke-digitale.

Buypass: Brukergrupper med utenlandske identitetsdokumenter under identifikasjonsfastsettelsen og brukere med funksjonsnedsettelse eller verge under utstedelsesfasen.

SODI: Asylsøkere er spesielt utsatt for «de-risking». Prostituerte som oppgir ervervesopphav til bank. Bostedsløse kan ikke motta postforsendelser av autentiseringsfaktorer eller oppmøte for post i butikk.

Kunnskapssektorens tjenesteleverandør (Sikt): Voksenopplæring: Asylsøkere og innvandrere. Grunnopplæring: foresatte til barn og unge asylsøkere/innvandrere i grunnskolen, unge asylsøkere / innvandrere i videregående opplæring. Høyere utdanning: Utenlandske studenter, forelesere, forskere etc.

Utlendingsdirektoratet (UDI): Utenlandske borgere, med ulik språkkompetanse og digital kompetanse, og med eller uten funksjonshemminger.

BankID BankAsept: Personer med nedsatt funksjonsevne. Personer som er fratatt rettslig handleevne helt eller delvis. Utenlandske borgere. Mindreårige. Fosterbarn.

Helsedirektoratet/Helfo: Det kan være likhetstrekk til ikke digitale og språkutfordringer for andre grupper som kan løses på lignende måter - f.eks. med infofilm.

Med referanse til besvarelsen av spørsmål O og **Forbrukerrådets** undersøkelse fra 2022. I punkt 8.5.3 fremgår følgende «Grupper som fell utanfor» (i Utstedelsesfasen):

- Utlendingar utan norsk identifikator (fødsels-nummer eller d-nummer): Denne gruppa vil ha mange utfordringar før det blir sikra raskare tildeling av d-nummer eller eventuelt ein eigen nummerserie.
- Utlendingar med norsk identifikator: Nokre banker er meir restriktive med å utferde BankID til desse gruppene. Det kan komme av at det er vanskeleg å gjennomføre kjenn-kunden-din-prosessar (KYC-prosess noko som gjer at banken oppfattar det for risikabelt til (eller rett og slett ikkje har lov til) å opprette kundeforhold, eller andre grunnar.
- Personar som ikkje er i stand til å nytte BankID på ein trygg måte, vil kunne ha problem med å få BankID. Dette kan vere fysiske eller psykiske utfordringar. I slike tilfelle vil bankane tilby disponentløyisingar for hjelparar.
- Verjehavarar er ei undergruppe av gruppa over.
- Nokre unge personar kan også ha utfordringar med å få BankID fordi dette krev ein avtale med foreldre eller juridisk verje. I situasjonar der unge er i fosterfamilie eller liknande, kan det vere krevjande for den unge å få signatur frå foreldre. Unge med foreldre i konflikt kan også vere ei utfordring fordi pass er ein føresetnad og dette krev samarbeid mellom foreldra.

Seniornett: Eldre med lave eller ingen digitale ferdigheter, eldre med digital sårbarhet (funksjonsnedsettelse eller andre barrierer for å ta i bruk digitale verktøy), analoge eldre, minstepensjonister, eldre med kognitive svekkelser, eldre med norsk som andre språk, eldre som i grisgrendte strøk, norske eldre bosatt i utlandet og eldre som er pårørende.

Senter for aldring og helse: Innvandrere og andre minoriteter, både med eller uten tidligere språkvansker er spesielt sårbare. Når man utvikler demens så mister man det nye språket (i dette tilfellet norsk) lenge før man mister eget morsmål.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDI): Personer underlagt vergemål, enslige mindreårige asylsøkere, innsatte, personer med funksjonsnedsettelse, eldre, personer med begrenset digitalkompetanse,

minoritetsspråklige innbyggere, personer som ikke oppholder seg i Norge, personer med utenlandske utdanning som må godkjennes i Norge

Spørsmål R: Om bruksfase og utstedelsesfase

For besvarelsen av spørsmålene over bes det redegjort for om noen av utfordringene/årsakene (spørsmål O), eller brukerbehovene (spørsmål P), bare gjelder bruksfasen, både bruksfasen og utstedelsesfasen, eller bare utstedelsesfasen.

Kunnskapsektorens tjenesteleverandør (Sikt): Manglende ID-dokumenter: Utstedelsesfasen, Språk/oversettelser og veiledning: utstedelse og bruk, Person ikke i landet: utstedelse

Finans Norge: Først og fremst utstedelsesfasen og re-legitimering. For bruksfasen kan både de yngste og de eldste aldersgruppene ha utfordringer i bruksfasen av eID.

Utlendingsdirektoratet (UDI): Både utstedelse og bruksfasen.

Helsedirektoratet/Helfo: Særlig utstedelsesfasen - men mange vil også trenge veiledning i bruk og håndtering av eID.

Norsk forening for flyktninger og asylsøkere (NOAS) sine rapporter har som nevnt fokusert på utstedelsesfasen. Fellesnevneren for dem som ikke får tilgang til Bank-ID er at de ikke har tilgang til pass eller andre dokumenter som godkjennes som legitimasjon for utstedelse av Bank-ID. De kan for eksempel være forhindret fra å skaffe seg disse enten av asylrettslige grunner (at de ikke kan bli bedt om å skaffe seg pass fra myndighetene som forfølger dem) eller av praktiske vanskeligheter. Det varierer om kravene som bankene i praksis stiller er i tråd med selvdeklarasjonsforskriften § 19. Noen er lempeligere enn det som følger av § 19, mens andre banker stiller ytterligere vilkår, jf. Jussbuss rapport fra 2022 om Utlendingers tilgang til banktjenester, s. 49-56. Empirien i sistnevnte rapport er tre år gammel, men NOAS sin erfaring er at den fortsatt stemmer.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDI): Personer underlagt *vergemål* - både bruksfasen og utstedelsesfasen. *Enslige mindreårige asylsøkere* – utstedelsesfasen. *Innsatte* – utstedelsesfasen. *Personer med funksjonsnedsettelse* - både bruksfasen og utstedelsesfasen. *Eldre* - både bruksfasen og utstedelsesfasen. *Personer med begrenset digitalkompetanse* - både bruksfasen og utstedelsesfasen. *Minoritetsspråklige innbyggere* - både bruksfasen og utstedelsesfasen. *Personer som ikke oppholder seg i Norge* – utstedelsesfasen

Spørsmål S: Er det noen behov virksomheten din har med tanke på å kunne løse utfordringer/årsaker under spørsmål O, eller dekke brukerbehov i spørsmål P? I så tilfelle bes tiltaket spesifisert.

Datatilsynet: Mulighet for en offentlig utstedt eID vil kunne løse noe av problemet for utlendinger og eldre.

Skatteetaten mener utfordringene skissert over bør imøtekommes ved å sikre alle som er identifisert i Norge gjennom et fødsels- eller d-nummer, mulighet til å identifisere seg på en troverdig måte, både fysisk og digitalt. Ved å etablere av en sikker norsk grunnidentitet, gjennom å låse en person til sitt tildelte f- eller d-nummer og knytte biometriske data opptatt ved utstedelse av nasjonale ID-kort, skapes et sikkert grunnlag for utstedelse av eID på høyt sikkerhetsnivå for alle brukergrupper. Skatteetaten viser i denne sammenheng til tidligere høringsuttalelse vedrørende ID-kort til utenlandske statsborgere, samt tidligere innspill i denne kunnskapsinnhenting.

Buypass: Høyere kvalitet i FREG, entydig identifikasjon mellom norske personnummer og utenlandsk identitet. Fullmaktsregister vil være svært viktig. Klargjøre regelverket, spesielt med tanke på identitetsdokumenter og åpning for digital verifisering i Norge.

BankID BankAxept: Med tilgang til Folkeregisteret og kontrollert, entydig identifikasjon vil BankID kunne bli utstedt til flere grupper, bl.a. til personer med D-nummer. I dag utstedes ikke BankID til alle som har D-nummer.

BankID etterlyser også et tverrgående offentlig fullmaktsregister. Et slikt register vil gjøre det mulig å delegerer bruk av elektronisk identitet til vergehavere og sikre at vergehavere kan opptre på vegne av andre med egen BankID.

Offentlig skrankepunkt kan sikre økt utbredelse av BankID og andre eID-løsninger. BankID oppfordrer i sin tilbakemelding det offentlige til å tilby løsninger for bruk av digitale tjenester for den gruppen i befolkningen som ikke er i stand til å bruke digitale identitetsløsninger uavhengig av formfaktor. Andre land har etablert slike løsninger, for eksempel basert på telefontjenester, for å sikre at ingen faller utenfor selv om tjenesten primært er digital.

Finans Norge: Offentlig utstedelse av eID ville avlastet bankene og gitt flere tilgang til eID.

Kunnskapssektorens tjenesteleverandør (Sikt) peker på tre tiltak som virksomheten mener vil kunne løse utfordringer og årsaker:

- Mulighet til å få utstedt eID på sikkerhetsnivå betydelig og høyt basert på utenlandske ID-papirer eller utenlandsk eID
- Digital ID-kontroll og utstedelse av eID
- Informasjon om tilgjengelige veiledninger og hjelpeordninger for forskjellige språk

Utlendingsdirektoratet (UDI): Tilgjengelig informasjon på flere ulike språk eller bruk av tolk herunder muntlig redegjørelse for søkeren. I bruksfasen kan ulike nettsteder ha informasjon/veiledning på flere språk.

Helsedirektoratet/Helfo: Oppsøkende tjeneste til analoge brukere med funksjonsnedsettelse og få/ingen pårørende. Kommunale servicetorg der innbyggere kan få hjelp med diverse tjenester.

Samarbeidsforum (2025) Tilrettelegge for et fullmaktsregister, bedre tilgjengelighet for å bruke digitale produkter, oppdatere krav til utforming av bankID brikke. Tydelig tilgangsstyring er nødvendig. Tydelig skille mellom autentisering og autorisering. Legge ansvar for tydelige tilgangsstyring på tjenesteeier. Relevante aktører må samarbeide om et felles, inkluderende og tydelig budskap. Instruksjonsvideoer som ulike brukergrupper kan ha tilgang på.

Profesjonelle vergers interesseorganisasjon (PVI): For å forbedre situasjonen for verger foreslår PVI følgende tiltak: Etablere en statlig påloggingstjeneste/ID for verger. Tilby en sikker e-posttjeneste (som Norsk Helsenett) for kommunikasjon mellom offentlig forvaltning og verger. NAV bør bygge en samhandeltjeneste basert på Fullmaktsregisteret (Fufinn). Utnytte potensialet i Fullmaktsregisteret og digitale vergefullmakter for sikker datadeling.

Seniornett: Få gode opplæringsprogrammer som kan brukes av veilederkorpset i seniornett for eldre om bruk av eID. Enkle og gode demovarianter (Dummyer) som kan brukes i opplæring. Enkelt og lettfattelig veiledningsmaterieell som forklarer hva eID er og hva det kan brukes til. Nasjonale opplysningskampanjer (med klarspråk, representasjon av brukergrupper og enkle, illustrerende bilder). Sørge for at eldre har tilgang til nødvendige digitale enheter, enten gjennom utlån, subsidier eller donasjoner.

Statped: Understreker viktigheten av at løsningen som etableres er universelt utformet og tilpasses individet der det er nødvendig. Peke på nødvendigheten av å innhente konkrete brukerinnsikter blant befolkningsgrupper som har behov for særskilte tilpasninger.

Norsk forbund for utviklingshemmede (NFU) Personer som oppfyller kravene for å betjene eID på egenhånd må få utstedt dette. Når private aktører viser at de ikke evner å sikre likebehandling i sin praktisering, slik situasjonen er i dag, må det finnes en offentlig eID, som staten har større mulighet til å kontrollere praktiseringen av.

Manger personer kan ikke få utstedt eID, slik situasjonen er i dag, fordi de ikke har kognitive evner til å håndtere de tekniske kravene for innlogging (lange passord/koder). Med andre muligheter for å bekrefte egen identitet enn å huske lange passord, ville flere kunne få utstedt eID til personlig bruk enn med den løsningen som finnes i dag.

For personer som ikke vil kunne benytte eID på egenhånd, og overholde kravet om personlig bruk, vil et fullmaktssystem, hvor fullmektig kan bekrefte egen identitet og fullmakt med egen eID sikre lik tilgang til offentlige tjenester for alle. Fullmaktssystemet må legge til rette for at det kan opprettes fullmakt til nærstående, tjenesteytere eller andre, i tillegg til verge.

Blindeforbundet: Utelukker ikke at det finnes i noen kommuner har et hjelpetilbud for blinde og svaksynte, men det finnes ikke et nasjonalt tilbud. Det vanligste er å få hjelp av venner og familie. Riksrevisjonen sin rapport (2024) viser til at kun 6 % av kommunene har tilgang en synspedagog. Viser til at det er et krav om at kommunene skal kunne gi grunnleggende opplæring. Det er viktig med riktig kompetanse for å kunne hjelpe en som er svaksyntblind. Det tar tar tid å vende seg til å leve med dårlig syn og hvor lang tid dette tar vil kunne variere ut ifra hvor god opplæring man får i å ta i bruk hjelpemidler.

Nasjonalt senter for aldring og helse:

Forholdsvis små endringer kan gjøre at tjenesten blir utilgjengelig. Dette er et argument på å beholde tjenester så like som mulig over tid.

Fremtidsfullmakter, som gir fullmektigen anledning til å logge på tjenester.

Mulig at trinnvise fullmakter hadde vært en ide? slik at fullmaktsgiver beholder sin rettslige og faktiske handleevne, men at fullmektigen i første omgang gis anledning til å logge inn og komme forbi tekniske hindre (og ev. utøve visse rettigheter).

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDI): Tiltak for å løse

språkbarrierer: Oversettelse; evt. bruk av digitale oversettelsestjenester for instruksene i utstedelsesfasen. Bruk av tolk for brukere som har språk utfordringer dersom det kreves fysisk oppmøte ved utstedelse. Tilrettelegge for personer med funksjonsnedsettelse, for eksempel bruk av braille for døvblinde eller lesefunksjon for blinde. Bruk av klarspråk.

Andre tiltak: Når det gjelder Innhenting av vergemål for enslige mindreårige asylsøkere, kan det være behov for å tilpasse gjeldende personvernregelverket som kan begrense mulighet for å utstede og bruke eID. Tilrettelagt veiledning for eldre, personer med reduserte kognitive evner og personer som ikke har digitalkompetanse. For personer som ikke oppholder seg i Norge: Kobling mot eIDAS.

4.1.4 Annen relevant informasjon som kan være relevant for utbredelse

Spørsmål T: Er det annet relevant informasjon som bør med i arbeidet med økt utbredelse av eID som det hittil ikke er spurt om?

SODI skriver at BankID har en dominerende posisjon på eID-markedet. Tilgang til BankID forutsetter i praksis at man har et kundeforhold i en bank. En praktisk konsekvens dette leder til er at forhold som er til hinder for opprettelse av et kundeforhold i en bank også er til hinder for tilgang til BankID. Et relevant poeng ved krav om bankforhold er at insentivene for bankene er vesentlige større for å forholde seg restriktive, da brudd på hvitvaskingsloven kan utløse store økonomiske sanksjoner, mens utestenging av kunder ikke gjør det. Gruppene som faller utenfor, er dessuten typisk

grupper som det er lite økonomisk gevinst i å inkludere på bedriftsøkonomiske hensyn.

SODI bemerker at Buypass og Commfides tilbyr eID på sikkerhetsnivå høyt til innbyggere i Norge uavhengig av kundeforhold i bank. Denne eIDen gir tilgang til alle offentlige tjenester, men i varierende grad muliggjør innlogging hos private tjenesteytere. Dette illustrerer, i SODIs syn, at det ikke finnes noe fullgodt alternativ til BankID i dagens norske marked.

For offentlig forvaltning vil eforvaltningsforskriften § 4 siste ledd pålegge forvaltningen å gjøre tilgjengelig eller anvise sikkerhetsmekanismer som kan benyttes. Det er etter SODIs vurdering ikke tilstrekkelig å henvise til løsninger i markedet hvis disse i praksis ikke er tilgjengelige for de innbyggerne det gjelder.

Buypass har i sitt svar fremhevet at en klargjøring av regelverk samt forbedret identitetsforvaltning vil bidra til økt utbredelse av eID i Norge. Dette er nærmere beskrevet i deres høringssvar til utkast for eID-strategien.

Datatilsynet: For økt utbredelse av eID må offentlig utstedt eID med i arbeidet. Det er viktig at det bringes klarhet rundt behandlingen av personopplysninger under identifikasjonskontrollen, hva som lagres og hvordan identifikasjonsdokumenter håndteres. Vurderinger om det er rett at avleveringen av legitimasjonsdokumenter til en privat aktør som driver en kommersiell tjeneste, for å etablere en eID som skal benyttes overfor skattemyndigheter og for å håndtere helseopplysninger, bør med i arbeidet.

Finans Norge: Utbredelsen av eID til alle vil gi økt muligheter for svindel og annen økonomisk kriminalitet. Spesielt sårbare som er usikre på håndtering av eID vil lettere kunne bli utsatt for svindel. Finans Norge savner ellers spørsmål knyttet til faren for svindel knyttet til utbredelsen av eID.

Vegvesenet har en rekke utenlandske interessenter som ønsker tilgang til data i APIer eller andre selvbetjeningstjenester. Uten en norsk eID er det ikke mulig å få tilgang til dette. Ved bruk av maskinporten er det ikke mulig for en utenlandsk virksomhet uten norsk organisasjonsnummer å få tilgang til tjenestene.

Nasjonalt ID-senter (NID) har i sin besvarelse av spørsmål P redegjort nærmere for svindelproblematikk rettet mot utenlandske borgere. Den mer utfyllende besvarelsen plasseres her, under spørsmål T i fellesdokumentet.

NID viser til svakheter ift. å sikre at det er den faktiske innehaveren av den digitale identiteten som benytter denne etter utstedelse. Det er registrert en stor imposter-problematikk blant utenlandske grupper i Norge gjennom at kriminelle bruker andres digitale identiteter.

Fremgangsmåten er at utlendinger, som ikke alltid behersker det norske språket eller har kjennskap til norske myndigheter og digitale tjenester, tidlig etter ankomst blir oppsøkt av kriminelle aktører i Norge som ønsker å utnytte

utlendingens identitet til bedrageri eller for å utføre andre kriminelle handlinger.

Kriminelle aktører hindrer utlendinger til å få tilgang på egen eID, enten ved å villedde med desinformasjon om norske identitetstjenester, tvang eller trusler å gi fra seg identitetene sine, eller falske løfter om å bistå utlendingen i utstedelsesprosessen av å skaffe seg eID. Etter utstedt eID, vil denne ikke bli benyttet av korrekt innehaver av den digitale identiteten, men blir misbrukt av kriminelle aktører.

Også **Skatteetaten** peker på kjente utfordringer knyttet til personer som får sin eID misbrukt og overtatt av andre. Det er en kjent utfordring at arbeidsgivere og andre aktører truer til seg, kjøper eller på annet vis skaffer seg tilgang til andres eID og bruker denne til å begå ulike former for svindel, økonomisk eller annen alvorlig kriminalitet. Personene som får sin eID misbrukt er i varierende grad kjent med dette og det varierer også i stor grad hvor digitalt kompetente de er. Mange får tilgang til eID, men er i en sårbar situasjon og kan lett utnyttes. Andre får eID utstedt uten å ha tilstrekkelige forutsetninger til å kunne bruke den.

Helsedirektoratet/Helfo: European Health Data Space forordningen kommer til å bli vedtatt innen kort tid. Denne vil sette krav til at både helsetjenesten og EU/EØS-borgere skal kunne gjøre digitalt oppslag i helseopplysninger uavhengig av hvor pasientbehandlingen fant sted i EU/EØS området. Dette vil en identifikasjon av pasienten på tvers av land i EU/EØS. Personer med europeisk helsetrygdekort som er på reise i annet land vil også ha behov for å identifisere seg når de oppsøker helsehjelp.

Norsk forening for flyktninger og asylsøkere (NOAS) kommenterer den nye bestemmelsen i pass- og ID-kortforskriften § 2A-1 om nasjonalt identitetskort for utenlandske statsborgere. Bestemmelsen har [ikke trådt i kraft enda](#), men gir utenlandske statsborgere rett til nasjonalt identitetskort uten reiserett. Nasjonalt identitetskort for utenlandske statsborgere er tilstrekkelig for å få eID på sikkerhetsnivå høy, jf. selvdeklarasjonsforskriften § 19 som viser til at gyldig identitetsbevis er «pass eller nasjonalt identitetskort». Den nye § 2A-1 i pass- og ID-kortforskriften har imidlertid et avgrenset virkeområde, og vil ikke ha betydning for flere av gruppene vi nevner over. Asylsøkere er for eksempel ekskludert fra bestemmelsens virkeområde på grunn av vilkåret om å ha «norsk fødselsnummer», jf. § 2A-1 første avsnitt bokstav a, smh. folkeregisterforskriften § 2-2-3 bokstav e. Et annet eksempel er den nye bestemmelsens vilkår i § 2A-1 første avsnitt bokstav c om at utlendingen «godtgjør sin identitet i samsvar med §§ 2-2 og 2A-2». Dette utelukker gruppen hvor det er tvil om identitet. Vilkåret kan i praksis også være vanskelig å oppfylle for personer hvor det ikke foreligger tvil om identitet, men som mangler påkrevd dokumentasjon på identiteten sin.

Seniornett: Viktig å kommunisere fordelene med og nødvendigheten av det å være del av europeisk eID må kommuniseres bedre og til alle – motivasjon og interesse. Hvordan kan vi som organisasjon bidra og hjelpe til med målet om full dekning av europeisk eID innen 2030 (direkte kontakt med brukerne,

kunnskap om brukerne, informasjonsformidling til brukerne, veiledning av brukerne, brukertestere mm). Stort behov for et støtte- og hjelpeapparat når dette skal rulles ut og tas i bruk – hvordan skal dette organiseres?

4.2 Oppsummering spørsmålsrunde tre

Digital identitet, eller eID, er en viktig forutsetning for å kunne delta fullt ut i det norske samfunnet. Den brukes i kontakt med helsevesenet, utdanningsinstitusjoner, banker og offentlige tjenester. Likevel står flere uten mulighet til å skaffe seg eID, på grunn av en rekke juridiske, praktiske, sosiale og teknologiske barrierer.

Kunnskapsinnhenting viser at enkelte brukergrupper særlig møter utfordringer når det gjelder tilgang til å få utstedt en eID. Dette gjelder blant annet utenlandske borgere, ungdom, personer med funksjonsnedsettelse, bostedsløse og eldre. Noen av de identifiserte barrierene disse gruppene møter er mangelfulle eller utilstrekkelige ID-dokumenter, krav om fysisk oppmøte for identitetsverifisering, språkutfordringer, samtykkeproblematikk og lav digital kompetanse. I tillegg kan ulike krav om fast adresse eller krav fra banker om kundeforhold skape hindringer for tilgang til BankID/eID for flere i disse gruppene.

Barn og unge møter egne utfordringer. For å få BankID kreves ofte samtykke og fysisk oppmøte fra begge foreldre. Det finnes også per i dag ulike praksiser knyttet til alder og vurdering av barnets evne til å bruke eID forsvarlig, samt kostnad ved utstedelse er noe som også kan skape utfordringer for barn mellom 12 og 15 år.

Det er flere brukerbehov som har blitt identifisert gjennom denne kunnskapsinnhenting. Krav om fysisk oppmøte i bank eller på utleveringssteder som kan være en utfordring for eldre, syke, personer med nedsatt mobilitet, og de som bor i gravgrendte strøk, som Svalbard. Andre brukergrupper kan mangle nødvendig teknologi som smarttelefon, PC eller internetttilgang. For innsatte eller straffedømte som ikke har tilgang til mobil og internett fører til begrenset tilgang. Kostnader til utstedelse av eID og tilgang til teknisk utstyr er også et identifisert brukerbehov for flere i disse gruppene.

Samtidig som det arbeides med inkluderingen av alle relevante brukere i det nasjonale tilbudet om eID, må det også være fokus på faren for svindel knyttet til utbredelsen av eID.

Vedlegg

Vedlegg 1: Tabell over rettigheter – NOAS

Styrke på rettighet →	Absolute	Equivalent to citizens	Equivalent to most favoured foreigners	Equivalent to foreigners generally
Tilknytning ↓				
Within state jurisdiction	Art 3: non-discrimination Art 12: personal status Art 16(1): access to court Art 30: transfer of assets Art 33: <i>non refoulement</i> Art 34: Facilitate assimilation (integration) and naturalisation	Art 16(2): legal assistance Art 20: Access to rations Art 22(1): Elementary education Art 29: Charges and taxation		Art 7: general right not to be treated worse than foreign nationals Art 13: acquisition of property Art 22(2): Secondary and tertiary education
Physical presence	Art 25: administrative assistance Art 27: identity papers Art 31: non penalisation for illegal entry	Art 4: freedom of religion		
Lawful presence	Art 32: non expulsion			Art 18: self employment Art 26: freedom of movement
Lawful stay	Art 28: Travel documents	Art 14: Artistic rights and industrial property Art 23: Public relief Art 24: Labour legislation and social security	Art 15: Right of association Art 17: Wage-earning employment	Art 19: Liberal professions Art 21: Housing
Durable residence				Art 7(2): exemption from legislative reciprocity Art 17(2): exemption from labour market restrictions

“Lawful presence” i flyktningkonvensjonens forstand betyr omtrent det samme som «lovlig opphold» i norsk kontekst: Det er perioden fra tidspunktet der man fremmer en søknad om asyl og venter på vedtak fra utlendingsmyndighetene.

“Lawful stay” i flyktningkonvensjonens forstand betyr status med oppholdstillatelse – starter fra tidspunktet da man formelt er anerkjent som flyktning og får innvilget en oppholdstillatelse.

Merk at Artikkel 27 (retten til identitetspapirer) gjelder «*any refugee*» fra tidspunktet vedkommende er «*in their territory*». Samme ordlyd finner man i Artikkel 27 i FN-konvensjonen om statsløses stilling

Vedlegg 2: Oversikt innrapporterte utfordringer

Innsender	Utfordring	Brukergrupper
SODI, Bidbax	Aldersgrense for tilgang til eID	Barn og unge
SODI	Tilgang til bankID forutsetter kundeforhold i bank	Alle, barn og unge, foreldre,
SODI, HDIR/Helfo, Finans Norge	Tilgang til eID forutsetter samtykke fra foreldre/verge/representant	Barn og unge, fosterbarn
SODI, Bidbax	Hvitvaskingsregelsverket skaper utfordringer for utstedelse og tilgang til eID (BankID)	Utenlandske borgere, asylsøkere fra høyrisikoland, personer med udokumenterbar inntektsstrøm
SODI	Kundeforhold uten regelmessig bevegelse på konto kan lede til opphør i tilgang til BankID	Personer med tilknytning til Norge bosatt i utlandet
SODI, SVV, BankID BankAxept	De fleste personer med D-nummer får ikke tilgang til BankID	D-nummerpopulasjonen, deler av befolkningen på Svalbard med utenlandsk opprinnelse
SODI	Utenlandsk pass uten RFID-chip (ikke maskinlesbart pass)	Utenlandske borgere
SODI	Bostedsadresse forutsetning for utstedelse og tilgang til eID	Bostedsløse, innsatte og straffedømte
SODI	Uklare skjønsmessige vurderinger av eID-utsteder	Rusavhengige, fysisk og psykisk funksjonshemmede, eldre
SODI, BankID BankAxept	Personer som ikke kan håndtere eID uten hjelp	Eldre, fysisk og psykisk funksjonshemmede
SODI	Mangel på teknisk utstyr for bruk av eID (mobil)	Innsatte og straffedømte, personer i pågående rettsprosess
Datatilsynet, Helfo/HDIR	Manglende gyldig ID-dokument	Utenlandske borgere, eldre, ikke-digitale, unge
Datatilsynet, SIKT, HDIR/Helfo, Finans Norge	Manglende norske ID-dokumenter	Alle, utenlandske statsborgere, eldre
Datatilsynet, Buypass, SIKT	Manglende ID-dokumenter fra hjemlandet	Utenlandske statsborgere
SIKT	Ikke mulig å få tilgang til eID før bruker fysisk er i landet	Alle, Utenlandske borgere, personer med knytning til Norge
NID-senteret	Manglende kjennskap til norske digitale identitetssystemer og hvordan disse fungerer	Nyankomne utenlandske borgere
SODI, Buypass, NID-senteret, Finans Norge, SIKT, UDI	Manglende språkferdigheter, mangel på veiledning på andre språk enn norsk og engelsk	Utenlandske statsborgere, Nyankomne utenlandske borgere
NID-senteret	Manglende digital kompetanse	Alle
NID-senteret	Manglende digital tilgang	Alle
NID-senteret	Eier av eID har ikke kontroll over egen eID	Alle, nyankomne utenlandske borgere
Buypass	Manglende tilleggsdokumentasjon som viser knytning mellom utenlandsk id-dokument og norsk identitet	Utenlandske borgere
Buypass	Uklart regelverk om hva som ansees som gyldig identitetsdokument	Utenlandske borgere
Buypass	Verge forsøker å skaffe seg eID på vegne av vergehavere	Verger, vergehaver
Buypass	Kan ikke etablere en entydlig kobling mellom norsk og utenlandsk identitet via FREG	Utenlandske borgere som kun har utenlandske identitetsdokumenter

Datatilsynet, SVV, BankID BankAxept, HDIR/Helfo, Finans Norge, Buypass	Problematisk plassering av oppmøtested/krav til fysisk oppmøte	Alle, Eldre, ikke-digitale, bosatte på Svalbard, personer med behov for hjelp, unge, brukere med funksjonsnedsettelse
Datatilsynet	Problemer med manglende universell utforming i bestillingstjeneste	Eldre, ikke-digitale
BankID BankAxept, Finans Norge	Manglende rettslig handleevne	
Helfo/HDIR, Finans Norge	Utfordringer med innlogging og bruk av BankID	Unge, eldre
HDIR/Helfo, Finans Norge, UDI	Manglende domenekompetanse	Unge, nyankomne utenlandske statsborgere
Bidbax, Finans Norge	Digital usikkerhet	Eldre
SVV	Utenlandske interessenter som vil bruke norske tjenester som maskinporten har ikke tilgang	Utenlandske borgere og virksomheter
HDIR/Helfo	Manglende kompetanse på hvordan man kan skaffe seg eID	Unge
UDI	Manglende sannsynliggjort grunnidentitet	Utenlandske borgere
UDI	Manglende eller lav lesekompetanse	Alle, Utenlandske borgere

Vedlegg 3: Bidragsytere

Virksomhet
Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV)
BankID
BankAxept
Blindeforbundet
Buypass
Commfides
Datatilsynet
Digitaliseringsdirektoratet ved UU-tilsynet
Finans Norge
Forbrukerrådet
Frivillighet Norge
Helse Sør-Øst RHF
Helsedirektoratet
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDI)
Kunnskapssektorens tjenesteleverandør (SIKT)
Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU)
Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO)
Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (NKOM)
Nasjonalt kompetansesenter for aldring og helse
Nasjonalt ID-senter (NID)
Norsk forbund for utviklingshemmede (NFU)
Norsk forening for flyktninger og asylsøkere (NOAS)
Norsk helsenett (NHN)
Oslo Kommune v/ Utviklings- og kompetanseetaten
Profesjonelle vergers interesseorganisasjon (PVI)
Samfunnssikkerhet og digitale identiteter (SODI)
Seniornett
Signicat
Sivilrettsforvaltningen
Skatteetaten
Statens vegvesen
Statistisk sentralbyrå (SSB)
Statped
Statsforvalteren
Utlendingsdirektoratet (UDI)